



LAVORO PUBBLICO 2023

MAGGIO 2023



FPA DATA INSIGHT

Lavoro Pubblico 2023

Maggio 2023

I contenuti sono rilasciati nei termini della licenza

[Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale \(CC BY-NC-SA 4.0\)](#)



Sommario

Executive summary.....	3
I numeri del lavoro pubblico: piccoli passi avanti in una situazione ancora molto “precaria”	8
15 lavoratori su 100 hanno un contratto a termine.....	10
Gli ingressi per concorso: la competizione tra enti	12
Ripresa dei concorsi, rinunce, competizione tra le PA: una nuova dinamica nel pubblico impiego.....	14
Nuovi contratti: si premia la professionalità, ma il valore reale degli stipendi diminuisce	19
Verso una PA più competente.....	25
La PA ha ripreso ad assumere, ma l’età media non cala e i giovani mancano	27
Prepararsi al futuro prossimo della PA.....	30

Executive summary

Nella nostra indagine sul pubblico impiego, che presentiamo tradizionalmente in occasione del FORUM PA, quest'anno abbiamo visto emergere e consolidarsi una trasformazione del mercato del lavoro che, già emersa nel settore privato negli ultimi due anni, comincia ora a modificare anche il settore pubblico, introducendo una nuova competitività, depotenziando fattori prima d'ora considerati connaturati al lavoro nelle amministrazioni, come il valore del posto fisso e dando più valore ad aspetti prima meno considerati come il benessere organizzativo, la motivazione, la formazione, il lavoro agile. Una competitività prima di tutto tra impiego pubblico e impiego privato che riguarda soprattutto i profili tecnici, in una condizione di scarsità di personale qualificato che coinvolge tutto il paese e che trova origine anche nella accresciuta necessità di competenze specialistiche per le opere pubbliche infrastrutturali previste nel PNRR. Competitività però anche tra amministrazioni, perché l'ingorgo di concorsi che hanno visto la luce tra la seconda metà del 2022 e i primi mesi del 2023, hanno provocato candidature multiple e vincitori in più posizioni che si ritrovano ad avere un inedito potere di scelta. Questa condizione impone alle amministrazioni di rivedere le modalità con cui esercitare il loro compito di datori di lavoro, utilizzando nuovi strumenti e nella consapevolezza di muoversi in una situazione del pubblico impiego comunque difficile.

Una situazione difficile perché al 31 dicembre 2021 i dipendenti pubblici erano 3.239.000 e si è verificato quindi un altro anno di stasi in cui con circa 178.000 ingressi si è solo riusciti a tamponare - e nemmeno completamente - l'uscita di 184.000 dipendenti, con il risultato che, a fine 2021, la PA ha 5.000 dipendenti in meno rispetto all'anno precedente. Per quanto la cornice legislativa avrebbe potuto già consentire un incremento significativo di contratti a tempo indeterminato nel 2021 ancora si paga il ritardo dei concorsi bloccati dalla pandemia e la lentezza delle procedure concorsuali del biennio 2020-2021. Mentre i dati di stima della Ragioneria dello Stato indicano che nel 2022 ci consentono di essere più ottimisti riguardo alla tenuta del pubblico impiego: 3.266.180 persone. Con un incremento nell'anno di circa 27.000 persone, abbiamo al 2022 il numero più alto di dipendenti pubblici dell'ultimo decennio. Anche la spesa totale per i redditi da lavoro dipendente nella PA è stimata in crescita nel 2022, attestandosi in valore nominale a circa 187 miliardi (contro i 177 a valore nominale del 2021), ma, calcolata a prezzi costanti del 2022, depurandola quindi dall'inflazione, la spesa pro-capite per il reddito dei dipendenti (spesa globale per l'amministrazione) nel 2022 è di 57.200 euro in calo rispetto ai 59.000 euro del 2021 e risulta essere la più bassa dal 2015.

Dietro agli andamenti complessivi del numero di dipendenti pubblici, tuttavia, è necessario focalizzare l'attenzione su alcune importanti dinamiche inedite per la PA, che non possono essere trascurate quando si ragiona di politiche di programmazione del personale: la contrazione del lavoro stabile, la crescita del lavoro a tempo determinato, le difficoltà di reclutamento della PA, l'accentuata competitività per l'attrazione di nuovo personale tra le amministrazioni e con il privato. Vediamole sinteticamente:

La contrazione del personale stabile. Il numero di chi è legato alla PA con un contratto a tempo indeterminato ha raggiunto il suo minimo storico di 2.932.529 persone, il livello più basso dal 2001. Se confrontiamo i numeri del 2021 con quelli di dieci anni prima vediamo che nei Ministeri ed enti centrali il personale stabile era pari a 270.421 persone nel 2011 e a fine 2021 è di 199.121 unità (meno 71.300 in 20 anni). Nelle amministrazioni del territorio avevamo 587.173 persone nel 2011 ma a fine 2021 erano di 478.196 (meno 108.977 unità). In sanità, nonostante le assunzioni straordinarie per la pandemia, con 669.709 lavoratori stabili a fine 2021, non raggiungiamo quelli del 2011 quando erano 681.195 (-11.486). Nel comparto "Istruzione e ricerca", che ha dato luogo ad una dinamica di assunzioni molto vivace, si ha un aumento piuttosto esiguo se si guarda al personale a tempo indeterminato che è passato dai 963.054 nel 2011 ai 987.048 nel 2021.

15 lavoratori su 100 hanno un contratto a termine. Sono oltre 437.000 le persone legate alla PA con contratti di lavoro temporaneo, 22.000 unità in più rispetto all'anno precedente. Il rapporto tra il personale temporaneo e personale stabile è salito al 14,9%, che vuol dire che nella PA su cento dipendenti ce ne sono ben 15 che non

hanno un contratto a tempo indeterminato. Il 68% del totale del lavoro flessibile è assorbito dal comparto Istruzione e ricerca, settore nel quale i precari sono circa 297.000 e rappresentano il 30% dell'intero comparto. I lavoratori a tempo della sanità sono circa 63.000 (il 14% del totale), erano 47.000 nel 2020, una crescita legata al reclutamento che si è reso necessario per contrastare la pandemia. I numeri del precariato nelle amministrazioni pubbliche e anche la crescita del fenomeno negli anni hanno richiesto un'attenzione della politica che ha affrontato il tema attraverso una importante attività legislativa, di cui vedremo i frutti nei prossimi anni.

Una nuova dinamica del lavoro pubblico: ripresa dei concorsi, rinunce, competizione tra amministrazioni. Il nuovo atteggiamento verso il lavoro, che ha coinvolto, dopo la pandemia, tutti i settori del mondo industrializzato, non ha risparmiato il lavoro pubblico che non è più quell'obiettivo, comunque, desiderabile per la sua sicurezza come è stato per molti decenni. Così nel 2021 **il numero dei candidati per ogni posto a concorso si è ridotto ad un quinto** di quello del biennio precedente (40 candidati contro 200) e in media due vincitori su dieci rinunciano al posto con punte del 50% per i posti a tempo determinato. A causa poi dell'affollamento dei concorsi nell'ultimo biennio il 42% dei candidati ha partecipato a più concorsi e il 26% è risultato idoneo in almeno due graduatorie. È nata così una inedita competitività tra amministrazioni e un **nuovo potere di scelta per i candidati** migliori. Inoltre, sempre meno candidati accettano di trasferirsi al Nord dove l'affitto di una casa, anche modesta, impegna quasi il 50% dello stipendio di un laureato neoassunto, contro un peso tra il 18% e il 23% in una città metropolitana del Sud.

Gli assunti per concorso sono oltre 150.000, ma l'8,6% era già un dipendente pubblico. Nel 2021 sono entrate nella PA per concorso 151.329 persone, di cui 57.299 uomini e 94.030 donne. Erano 120.368 nel 2020 e 123.696 nel 2019. C'è però un elemento che la Ragioneria monitora dal 2020: una parte del personale che risulta entrato nel 2021 per concorso si è di fatto dimesso da un'altra pubblica amministrazione. La competizione tra PPAA, prendendo ad esame i comparti delle funzioni centrali e locali, la sanità e quello dell'istruzione e della ricerca (al netto della scuola) ha riguardato l'8,6% dei vincitori di concorso che sono in realtà già dipendenti pubblici. La situazione dei comparti rispetto a tale fenomeno appare molto differenziata. Il comparto della sanità è quello con il numero maggiore di assunzioni per concorso nel 2021 ed è anche quello che presenta la percentuale inferiore di personale già dipendente pubblico (3,9%). All'opposto, il comparto delle funzioni locali, che è il terzo per numero di assunzioni da concorso, presenta un'incidenza percentuale quattro volte più elevata del personale già dipendente (15,6%). Gli altri due comparti, pur presentando un numero molto simile di assunzioni da concorso, presentano percentuali di personale già dipendente molto diverse: il 4% per le Funzioni centrali e oltre il 18% per Istruzione e ricerca.

Gli stipendi privati crescono più in fretta di quelli pubblici, li raggiungono e li superano. Facendo un confronto tra la dinamica salariale nel settore pubblico e nel settore privato vediamo che il settore pubblico era nettamente in vantaggio sino al blocco contrattuale del 2010: l'indice della retribuzione oraria (base 2015=100) era nel 2009 a 98 per il settore pubblico contro 88,8 nel settore privato. Successivamente, anche a causa del blocco contrattuale, i settori si sono avvicinati e nel 2022 l'indice è molto vicino (106,1 nel pubblico e 105,4 nel privato). Più netta è la differenza nel comparto dell'istruzione e della ricerca dove, sempre con base 2015=100, nel 2022 il privato spunta un indice di 108,6 contro 104,7 del pubblico. In vantaggio il privato anche in sanità dove l'indice del privato è 107,7 (2015=100) mentre nel pubblico resta a 105,5.

Nuovi contratti, premio alla professionalità. I nuovi contratti sono forse la più importante novità sul lavoro pubblico del 2022: essi valorizzano le professionalità e introducono la "quarta area" delle Elevate Professionalità, che rappresenta un futuro sbocco professionale per i funzionari già presenti nell'amministrazione. All'interno dei nuovi contratti forte è la spinta alla formazione sia in termini di caratteristiche attese delle attività formative, sia in termini di pianificazione strategica e netta è la distinzione – dopo anni di home working – tra lavoro agile e lavoro da remoto. Buoni contratti ma arrivati con quattro anni di ritardo, confermando che da oltre dodici anni

i dipendenti pubblici sono in attesa di fare la pace con il calendario e avere un contratto rinnovato nei tempi corretti.

A queste nuove sfide al sistema del pubblico impiego si affiancano antiche ombre che dai dati dell'ultimo Conto annuale non sembrano schiarirsi:

Più laureati, ma non decolla la formazione. Al di là delle indicazioni contrattuali rileviamo che in tredici anni, dal 2008 al 2021, **la spesa per la formazione dei pubblici dipendenti è quasi dimezzata**, passando da 301 milioni reali (ai prezzi 2021) del 2008 ai 158,9 milioni di euro del 2021. Il numero di giorni destinati alla formazione, che hanno toccato nel 2008 il valore massimo di 4,9 milioni è sceso ai 2,9 milioni del 2021, in media **nemmeno un giorno per dipendente**. Neanche il piano straordinario annunciato nel gennaio 2022 dal Ministro pro tempore Brunetta ha raggiunto, per ora, gli obiettivi che erano stati annunciati e abbiamo, a settembre 2022, poco più di 55.000 dipendenti entrati in formazione su 3milioni e duecentomila e solo 2.500 dipendenti immatricolati nelle 65 università aderenti al piano "PA 110 e lode". A fronte di questi risultati deludenti abbiamo invece **una PA fatta da sempre più laureati** che sono ora il 43,8% degli impiegati, con una crescita di ben il 27,3% rispetto al 2011. Tale dato è destinato a crescere rapidamente: se escludiamo infatti i concorsi per i Corpi di polizia e di vigilanza e le Forze armate ben **il 90% dei concorsi presenti sul portale InPA richiede la laurea**.

Le nuove assunzioni non abbassano l'età media dei lavoratori pubblici e non ci sono giovani. Nelle amministrazioni, nonostante le assunzioni e le dichiarazioni, l'età media degli impiegati pubblici stabili è di 50,7 anni (49,9 anni per gli uomini, 51,4 per le donne) e non ha riscontrato alcuna diminuzione rispetto al 2020. Nel 2001 l'età media era di 44,2 anni. L'età media di entrata nell'impiego pubblico, che stimiamo calcolando la differenza tra l'età media e l'anzianità media dei dipendenti pubblici, è passata in vent'anni, dal 2001 al 2021, da 29,3 anni a 34,3 anni con un incremento importante di cinque anni.

Gli impiegati pubblici che hanno meno di trent'anni sono il 4,8%, che si riduce al 3,6% se prendiamo in considerazione solo il personale stabile escludendo i precari, si riduce poi ancora a meno del 2% al netto delle Forze armate, Corpi di polizia e Vigili del fuoco. **Nei Ministeri, negli enti locali e nella scuola abbiamo solo due giovani di meno di trent'anni assunti stabilmente ogni cento impiegati.** Il confronto con i dipendenti stabili che hanno più di 60 anni è impietoso: nei Ministeri abbiamo lo 0,7% persone di meno di trent'anni, ma il 29,3% sopra i 60 anni. Nelle funzioni locali sono l'1,8% contro il 20,8% di "anziani", nella scuola addirittura lo 0,3% contro il 22,8% di persone sopra i 60 anni.

Entro il 2033 saranno obbligati ad andare in pensione oltre 1 milione di dipendenti pubblici: vale a dire circa 1 su 3. Un numero così elevato di cessazioni concentrato nei prossimi anni renderà necessario operare numerose assunzioni, al fine di mantenere il tasso di sostituzione del personale a valori che consentano l'operatività delle amministrazioni. Per alcuni enti il personale da sostituire è più della metà di quello attualmente in servizio: la Presidenza del Consiglio dovrà fare concorsi e assunzioni che gli permettano di sostituire il 62,5% del proprio personale. Non va meglio all'Agenzia per l'Italia Digitale con un 60,5% di personale da rimpiazzare, ma se guardiamo ai valori assoluti le uscite più significative si verificheranno nella scuola (usciranno in 463.257), nel Servizio sanitario nazionale (243.130), negli enti locali che si troveranno a breve con cessazioni di oltre 200.000 persone e in ultimo i Ministeri, nei quali andranno in pensione in 72.397 (il 57,2% degli attuali dipendenti).

Se le assunzioni non decollano il sistema pensionistico barcolla. La capacità di assunzione delle PPAA ha un impatto enorme anche sulla tenuta del sistema pensionistico dei dipendenti pubblici. Le pensioni vigenti al 31.12.2022, dal Bilancio previsionale 2023 dell'INPS, risultano essere 3.134.239 e i contribuenti attivi alla stessa data sono 3.319.200. Il rapporto tra contribuenti attivi e pensionati è uno degli importanti indicatori di stabilità e sostenibilità del sistema pensionistico. È evidente che le mancate assunzioni, a fronte di un inarrestabile flusso di pensionamenti, hanno anche questa inevitabile conseguenza: rallentano le entrate contributive e ampliano il già significativo disavanzo dei fondi dei dipendenti pubblici. Nel 2023, ci dice l'INPS, avremo circa 94,8 pensioni erogate ogni 100 contribuenti attivi. Erano 73 nel 2002.

Volendo in conclusione **fare un bilancio** delle recenti dinamiche del pubblico impiego, quello che sembra emergere è che - a fronte di un Governo e una PA gravati della responsabilità che le straordinarie circostanze politiche, sociali ed economiche del momento attribuiscono alle amministrazioni pubbliche – si stia compiendo qualche sforzo, seppur ancora parziale, per adeguarsi. Uno sforzo che, per ora, ha comportato però risultati troppo modesti per poter parlare di un deciso cambio di passo. Uno sforzo che ci permette comunque di dire che si è imboccata una strada che, se perseguita con costanza e coerenza - due virtù che spesso sono mancate nei passaggi tra i 22 governi che si sono avvicendati nei 34 anni di vita del FORUM PA –, porterà ad un'amministrazione più aperta, più vicina ai cittadini, più efficace nella garanzia dei diritti. Una strada che non potrà però che "ripartire dalle persone" come recita il claim del FORUM PA 2023.

Ed è proprio nello stato del pubblico impiego, e quindi nella cura delle persone che lavorano nelle 12.780 amministrazioni in attività in Italia, che vediamo, accanto a luci importanti come la nuova stagione contrattuale, innovativa seppure grandemente in ritardo, ombre pesanti. Sono debolezze spesso strutturali che mettono in pericolo la navigazione di quella che a volte sembra essere più una zattera che stia cercando rapidamente di cogliere il forte vento dei fondi europei, mettendo su grandi vele un po' improvvisate, piuttosto che una solida nave sapientemente costruita negli anni. Ma, come diceva Neurath per la scienza, anche le amministrazioni pubbliche non possono essere riparate fermandole e portandole in un porto sicuro: dobbiamo aggiustarle in mare facendo crescere la competenza e la motivazione degli equipaggi, perché sono le persone l'asset più prezioso di ogni organizzazione complessa.

Verso il 2023. I dati che abbiamo sommariamente riassunto, che possiamo leggere in dettaglio nel rapporto che segue ci restituiscono l'immagine di un insieme di pubbliche amministrazioni in movimento, spinto dal forte vento dei fondi europei che sono insieme un'opportunità e un pericolo, proprio come succede ad una barca con una grande vela e uno scafo fragile.

Guardando al futuro prossimo ci preme, dunque, sottolineare quanto sia **necessario che la PA impari sul campo il mestiere del datore di lavoro** perché il mercato del lavoro è profondamente cambiato e i fattori di scelta di una volta non funzionano più, specie in un contesto sempre più competitivo come quello attuale, dove anche il settore privato soffre di un mismatch che rende difficile coprire i posti necessari.

Come sappiamo le amministrazioni pubbliche italiane si trovano oggi ad affrontare sfide complesse, spesso consistenti nella realizzazione di importanti opere infrastrutturali che le trovano impreparate. Se è vero però che questi impegni richiedono professionalità tecniche avanzate, che la PA italiana oggettivamente non possiede, è anche vero che il settore pubblico è il più grande datore di lavoro del paese e che quindi può e deve operare per acquisire le competenze necessarie, imparando a muoversi in un mercato del lavoro che, come vediamo, sta velocemente e tumultuosamente cambiando e utilizzando, con intelligenza e lungimiranza, tutte le forme di lavoro necessarie.

Da una parte quindi la dimensione del pubblico impiego e delle future assunzioni (si parla di oltre 150.000 persone l'anno per i prossimi 5 anni) deve poter orientare l'intero sistema dell'istruzione e la definizione dei corsi di studio universitari in modo da avere a disposizione un bacino di professionisti che oggi è carente sia nel mondo pubblico sia in quello privato; dall'altra deve agire per essere più attrattiva in un ambiente sempre più competitivo e per accrescere la propria capacità di assumere. Una capacità, anche tecnica, che, anche a causa di un blocco del turnover durato dieci anni, è sovente venuta a mancare in uffici del personale che così rischiano di demandare una funzione così importante a concorsifici più o meno standardizzati.

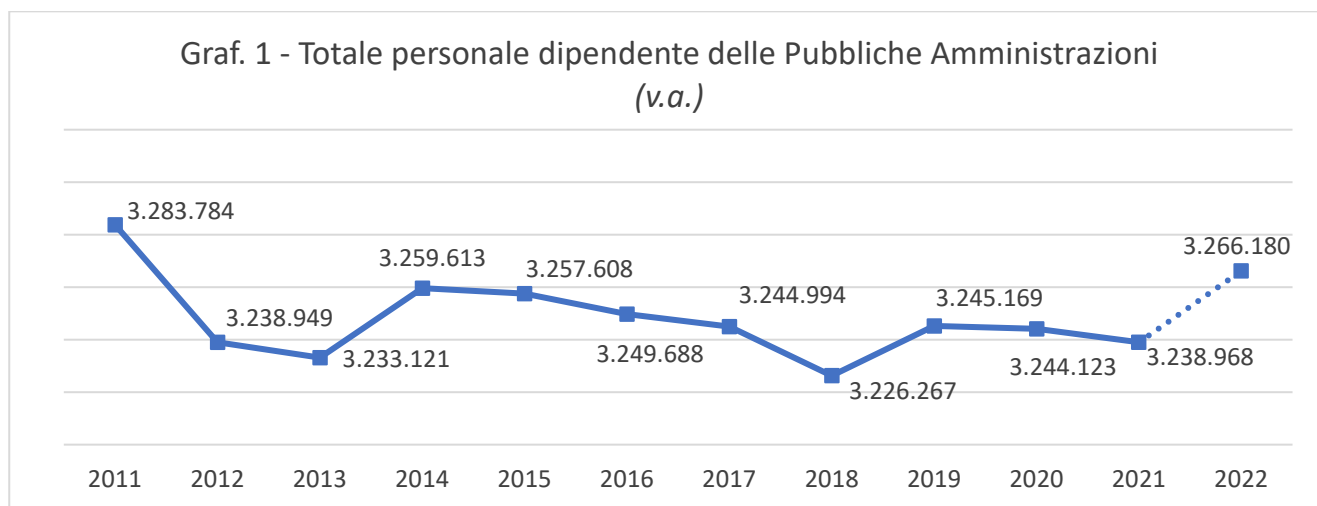
Ora la situazione è a un punto di svolta: le amministrazioni, più o meno tutte, sanno di che professionalità hanno bisogno, ma spesso non sanno attrarre i migliori, perché l'attività di employer branding è ancora quasi sconosciuta nella PA e strumenti quali il welfare aziendale, il lavoro agile, la concreta possibilità di crescita sia professionale sia retributiva in tempi ragionevoli sono eccezioni in un panorama che alla fine offre solo quello che i giovani migliori non considerano più un valore: il posto fisso. Ma se pure riesce ad attrarli, poi non sa selezionarli in concorsi che, nonostante le norme, sono troppo spesso sciatti e mal gestiti. A cominciare da bandi

generici, dove è difficile capire cosa cercano le amministrazioni o quale sia il lavoro che si andrà a svolgere. Per proseguire poi con la scelta delle commissioni dettata molte volte dal risparmio e con prove che, nonostante norme e linee guida, sono ancora troppo spesso quiz nozionistici non in grado di discriminare né le competenze, confuse con i saperi, né le motivazioni che spingono un candidato a lavorare per il bene comune. Quando poi li hanno assunti fanno fatica ad accoglierli in forme adeguate e motivanti e rischiano così di perderli in pochi mesi, a volte anche prima della fine del periodo di prova. Non esistono infatti, tranne che in poche eccezioni, percorsi strutturati di mentoring o di tutoraggio, il periodo di prova invece di essere un reale orientamento in una nuova organizzazione è considerato una formalità burocratica, l'accompagnamento e il passaggio delle esperienze tra chi è in uscita e chi entra è episodico e non programmato. E se questa è la situazione di moltissime amministrazioni anche molto grandi, essa diventa drammatica nei piccoli centri (ricordiamo che l'85% dei comuni italiani ha meno di 10.000 abitanti e ci vive il 31% della popolazione) dove è molto difficile che potersi permettere processi di selezione e di assunzione adeguati.

A fronte delle difficoltà che abbiamo menzionato non servono, come più volte abbiamo sottolineato, nuove leggi. Né forse neanche nuove risorse finanziarie oltre a quelle necessarie per rimettere in sintonia i contratti con il calendario. Serve un costante monitoraggio, linee guida comprensibili e adeguate alle varie tipologie e dimensioni degli enti, accompagnamento e formazione sul campo. È questo in fondo il senso dell'impegno di "ripartire dalle persone".

I numeri del lavoro pubblico: piccoli passi avanti in una situazione ancora molto “precaria”

Le stime del lavoro pubblico per il 2022 parlano di una leggera crescita, ma non in tutti i comparti. L'ultimo Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato si riferisce ai dati di fine 2021, ma presenta anche delle stime della consistenza del pubblico impiego elaborate su base campionaria e attraverso i flussi stipendiali. Si stima così che a fine 2022 ci sia stato un incremento di personale dello 0,8% pari a circa 27.000 unità (grafico 1).



Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2011-2020 e dati di stima al 2022

In estrema sintesi, sono cresciuti, sia pure di poco, gli impiegati nei Ministeri, ma l'incremento è derivato soprattutto dal comparto della scuola con circa 14.400 unità in più (+1,2%) e della sanità con una crescita di circa 9.000 persone (+1,3%). Ancora in calo il personale delle funzioni locali, seppur di poco, con una perdita di 800 unità (lo 0,1%) (tabella 1).

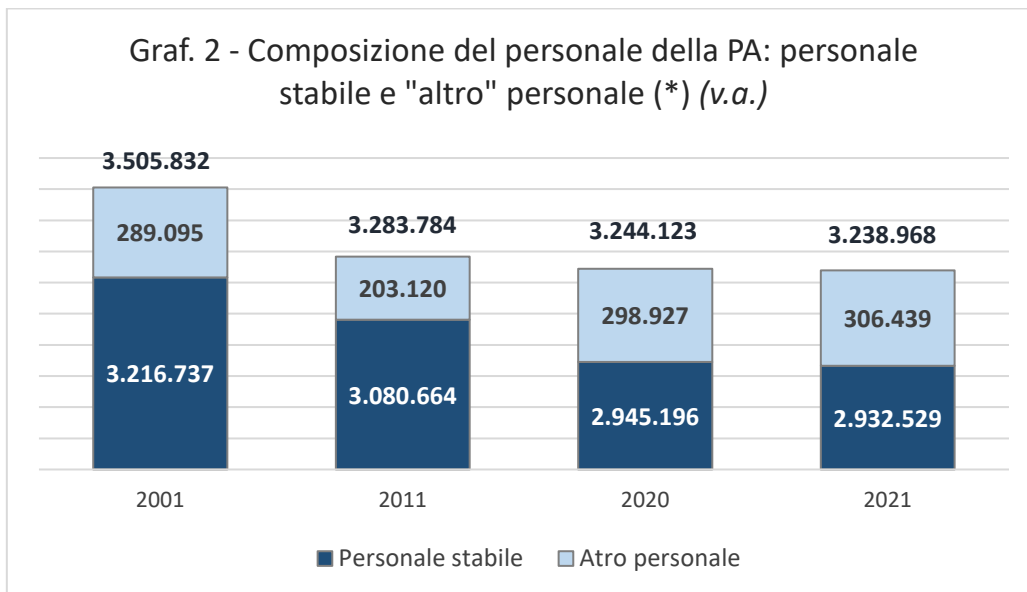
Tab. 1 – Personale per comparto al 2021 e stima al 2022, var. ass. e var. % 2021-2022

	Conto annuale Personale al 31.12.2021	Conto annuale Personale al 31.12.2022	Variazione assoluta 2022/ 2021	Variazione % 2022/ 2021
	(v.a. migliaia)			
FUNZIONI CENTRALI	203,8	205,1	1,3	0,7
FUNZIONI LOCALI	492,1	491,3	-0,8	-0,1
ISTRUZIONE E RICERCA	1.264,1	1.278,4	14,4	1,2
SANITA'	670,6	679,3	8,7	1,3
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	40,3	42,4	2,1	5,3
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	568,1	569,6	1,5	0,3
TOTALE	3.239,0	3.266,2	27,2	0,8

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2021 e dati di stima al 2022

Il Conto annuale indica che a fine 2021 l'impiego pubblico era sostanzialmente stabile, ma per merito dei precari. Il personale pubblico totale alla fine del 2021, ultimo dato ufficiale del Conto annuale, risulta sostanzialmente stabile, con un calo di circa cinque mila unità (-0,2%) passando dai 3.244.123 impiegati del 2020 ai 3.238.968 del 2021. Questa stabilità deriva però solo dall'aumento delle posizioni precarie che hanno raggiunto il record degli ultimi 20 anni con 306.439 unità, che sono per oltre il 90% precari nella scuola. Il

personale stabile, infatti, a fine 2021 è calato al minimo storico di 2.932.529 persone, il livello più basso dal 2001, quando gli impiegati stabili erano 3.216.737 (grafico 2).

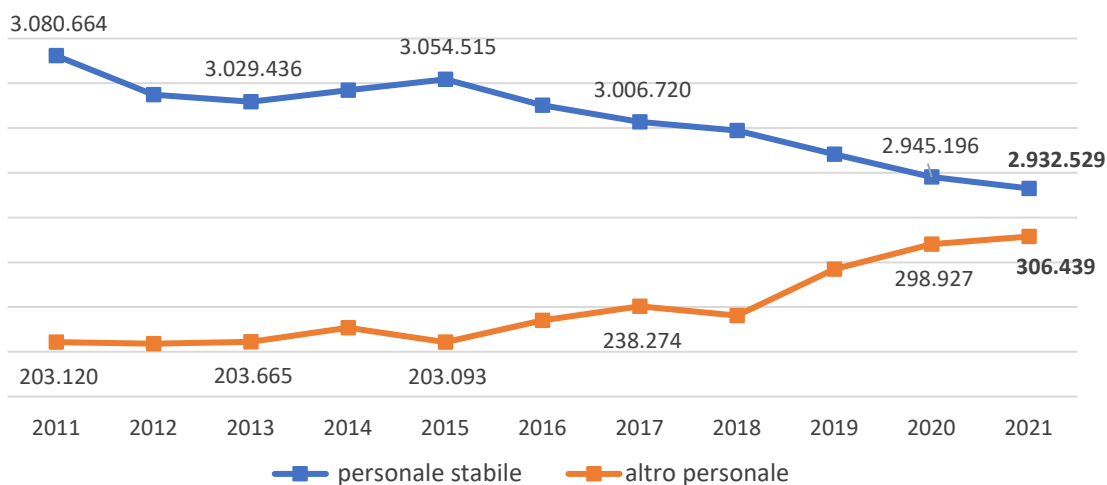


(*) Nell'altro personale sono considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, come i supplenti della scuola e degli istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM), e il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (ad esempio: direttori generali, contrattisti, volontari e allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia)

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale

Meno impiegati stabili nei Ministeri e negli enti locali, nessuna crescita in sanità. Se guardiamo la dinamica del personale stabile per comparto, troveremo la stessa continua diminuzione negli anni. Ad esempio, nelle funzioni centrali (Ministeri ed enti) il personale stabile era pari a 270.421 persone nel 2011 e a fine 2021 è di 199.121 unità (-71.300 in 20 anni) (grafico 3). Nelle funzioni locali era di 587.173 persone nel 2011 ma a fine 2021 è di 478.196 (-108.977 unità). In sanità, nonostante le assunzioni straordinarie per la pandemia, con 669.709 lavoratori stabili a fine 2021, non raggiungiamo quelli del 2011 quando erano 681.195 (-11.486). Nel comparto "Istruzione e ricerca", che ha dato luogo ad una dinamica di assunzioni molto vivace, il numero dei lavoratori è di 1.264.053 a fine 2021, nettamente superiore ai 1.100.024 di dieci anni prima, ma di questi ben 277.005 sono precari, mentre nel 2011 i precari erano 136.970, meno della metà, e quindi il numero dei contratti stabili è rimasto pressoché uguale (963.054 nel 2011 e 987.048 nel 2021) (tabella 2).

Graf. 3 - Andamento del personale stabile e "altro personale" della PA (v.a.)



Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale

Tab. 2 - Personale stabile e altro personale nella PA, per comparto, 2011-2021 (v.a. e diff. ass.)

Comparti	2021			2011			diff. 2021-2011		
	Personale stabile	Altro personale	Totale	Personale stabile	Altro personale	Totale	Personale stabile	Altro personale	Totale
Totale	2.932.529	306.439	3.238.968	3.080.664	203.120	3.283.784	-148.135	103.319	-44.816
FUNZIONI CENTRALI	199.121	4.710	203.831	270.421	2.879	273.300	-71.300	1.831	-69.469
FUNZIONI LOCALI	478.196	13.897	492.093	587.173	9.923	597.096	-108.977	3.974	-105.003
ISTRUZIONE E RICERCA	987.048	277.005	1.264.053	963.054	136.970	1.100.024	23.994	140.035	164.029
SANITA'	669.709	857	670.566	681.195	1.347	682.542	-11.486	-490	-11.976
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	40.140	181	40.321	13.779	15	13.794	26.361	166	26.527
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	558.315	9.789	568.104	565.042	51.986	617.028	-6.727	-42.197	-48.924

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale

15 lavoratori su 100 hanno un contratto a termine

Sono oltre 437.000 le persone legate alla PA con contratti di lavoro flessibile, cresciute di 22.000 unità dall'anno precedente. Il rapporto tra il personale temporaneo e personale stabile è di 14,9%, che vuol dire che nella PA su cento dipendenti ce ne sono ben 15 che non hanno un contratto a tempo indeterminato. Il 68% del totale del lavoro flessibile è assorbito dal comparto Istruzione e ricerca settore nel quale i precari sono poco meno di 297.000 mentre il 14% è nel settore sanità, con circa 63.000 lavoratori senza un contratto stabile (tabella 3).

Tab. 3 - Riepilogo delle varie forme di lavoro flessibile e rapporto con il tempo indeterminato nel 2021 (v.a., val.%)

Comparti	Tempo determin. e formazione lavoro	Contratti di somministr. (interinali)	LSU / LPU	Altro	Totale lavoro flessibile	Tempo indetermin.	Totale lavoro flessibile / tempo indeterminato
FUNZIONI CENTRALI	1096	258	-	.	1.354	203.831	0,7%
FUNZIONI LOCALI	29.883	5.029	3.906	-	38.818	492.093	7,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	19.357	207	-	277.005	296.569	987.048	30,0%
SANITÀ	54.203	8.252	183	-	62.638	670.566	9,3%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	2.905	642	70	-	3.617	40.321	9,0%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	252	-	-	34.113	34.365	533.991	6,4%
TOTALE	107.696	14.388	4.159	311.118	437.361	2.927.850	14,9%

Fonte: dati RGS – Conto annuale 2021

I numeri del precariato nelle amministrazioni pubbliche e anche la crescita del fenomeno negli anni hanno richiesto un'attenzione della politica che ha affrontato il tema attraverso una importante attività legislativa di cui vedremo i frutti nel Conto annuale del prossimo anno. Passando in rassegna le principali iniziative finalizzate all'inserimento definitivo di personale all'interno della pubblica amministrazione, troviamo i decreti mille-proroghe per il 2022 e per il 2023, i "decreti PNRR" e infine -varato nel mese di aprile 2023- il c.d. decreto assunzioni.

Li elenchiamo, puntualizzando sulle loro caratteristiche salienti:

- Il **decreto mille proroghe del 2022** ha esteso il termine per la pubblicazione degli avvisi di stabilizzazione diretta fino al 31 dicembre 2023, con la maturazione del requisito dei tre anni di servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2022.
- La **legge di Bilancio 2023** all'articolo 1 comma 528, ha previsto poi la proroga dei termini per la stabilizzazione a favore del personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario. Si tratta di circa 54.000 dipendenti sanitari, di cui 23.000 infermieri, assunti nel corso della pandemia. Gli enti del Sistema sanitario nazionale potranno assumere a tempo indeterminato, entro il 31 dicembre 2024 anziché entro la fine del 2023, tutti i professionisti che abbiano maturato 18 mesi di servizio nella sanità pubblica entro il 31 dicembre 2023, di cui almeno 6 nella fase di emergenza nazionale.
- A seguire, il **decreto mille proroghe del 2023** (decreto legge n. 198 del 29 dicembre 2022), ha introdotto al comma 2 dell'art. 20 Madia un nuovo comma 2-bis, che prevede una proroga generale dei termini fino al 31 dicembre 2026 per i precari arruolati negli enti pubblici di ricerca.
- Il **terzo decreto legge PNRR** (DL n. 13 del 2023) ha introdotto, fino al 31 dicembre 2026, una ulteriore forma di stabilizzazione mediante concorso per i dipendenti degli enti territoriali, in relazione ai progetti legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

- infine, il così detto “**Decreto assunzioni PA**” (**decreto legge n. 44 del 2023**) ha messo in moto il reclutamento di circa 3.000 nuovi posti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, non solo mediante concorsi ma anche e soprattutto ricorrendo allo scorrimento delle graduatorie di concorsi pubblici banditi. Due terzi del nuovo organico, oltre 2.100 assunzioni, riguardano le Forze dell’ordine, ma sono previsti anche 300 funzionari per il Ministero dell’Interno, 50 per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 100 assistenti per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; 6 dirigenti, 75 funzionari e 60 assistenti presso il Ministero del turismo; 2 dirigenti, 60 funzionari e 40 assistenti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ecc. Il decreto ha previsto, altresì, una più generale previsione di stabilizzazione per i dipendenti di Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane.

È di grande rilievo, sempre all’interno del decreto assunzioni, il piano straordinario di reclutamento nelle scuole, con l’inserimento di docenti per il prossimo anno scolastico 2023-2024, che assegna 56.000 posti vacanti, di cui 19.000 per insegnanti di sostegno. Per quanto riguarda i docenti di sostegno si prevede di procedere allo scorrimento della prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze e si opereranno selezioni dagli elenchi aggiuntivi, formati dagli specializzati entro il 30 giugno 2023. Il docente dovrà poi superare il processo di formazione e prova, prima di essere definitivamente immesso in ruolo.

Questo programma, relativo al comparto istruzione, si affianca alle 70.000 assunzioni già previste in relazione al personale inserito in ambito PNRR, per le quali, entro il mese di giugno, dovrebbe partire il concorso straordinario ter, ovvero il nuovo concorso riservato ai precari con 3 anni di servizio o 24 crediti formativi universitari (CFU), con l’obiettivo di coprirne 30-35.000 posti. Se a questi sommiamo i 10-15.000 dell’ultimo concorso a infanzia e primaria, raggiungiamo circa il 60% di copertura rispetto al target europeo dei 70.000 posti richiesti dal PNRR, un risultato molto importante per il comparto scuola e Università in Italia.

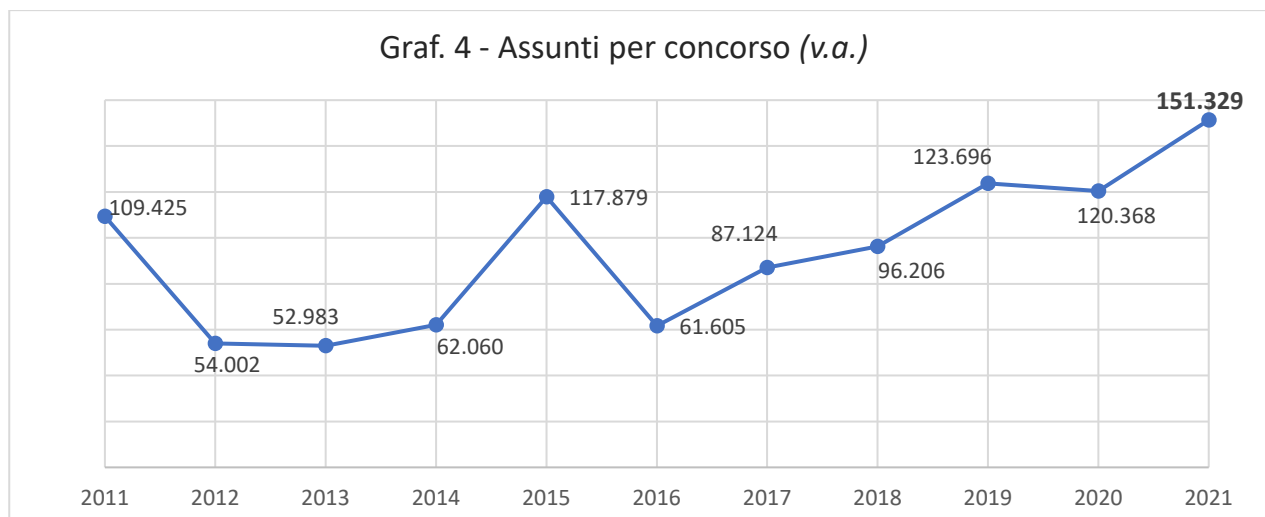
La PA più debole d’Europa. L’Italia continua ad avere un numero totale di impiegati pubblici nettamente inferiore a quello dei principali paesi europei, sia in proporzione alla popolazione (5,5 impiegati pubblici ogni 100 abitanti, mentre sono 6,1 in Germania; 7,3 in Spagna; 8,1 in UK; 8,3 in Francia), sia in proporzione agli occupati (14 impiegati pubblici ogni 100 occupati contro il 16,9 in UK, il 17,2 in Spagna, il 19,2 in Francia) (tabella 4).

Tab. 4 – Confronto UE: n. degli occupati nella PA in relazione al totale dei residenti e degli occupati per paese, 2021 (v.a. in migliaia e val. %)			
	Occupati PA in migliaia	Occupati/tot. Residenti (%)	Occupati PA/ tot. Occupati (%)
Francia	5.674	8,3	19,2
Germania	5.096	6,1	11,4
Italia	3.239	5,5	14,0
Regno Unito	5.476	8,1	16,9
Spagna	3.449	7,3	17,2

Fonte: Elaborazione RGS su dati Ameco; Conto annuale 2021; Destatis; INE; INSEE; ONS 2021

Gli ingressi per concorso: la competizione tra enti

Nel 2021 sono entrate nella PA per concorso 151.329 persone, di cui circa 57.299 uomini e 94.030 donne. Erano 120.368 nel 2020 e 123.696 nel 2019. Una crescita, seppur importante, che non è riuscita tuttavia a compensare le uscite, portando ad una diminuzione del personale stabile di circa 13.000 unità (grafico 4).



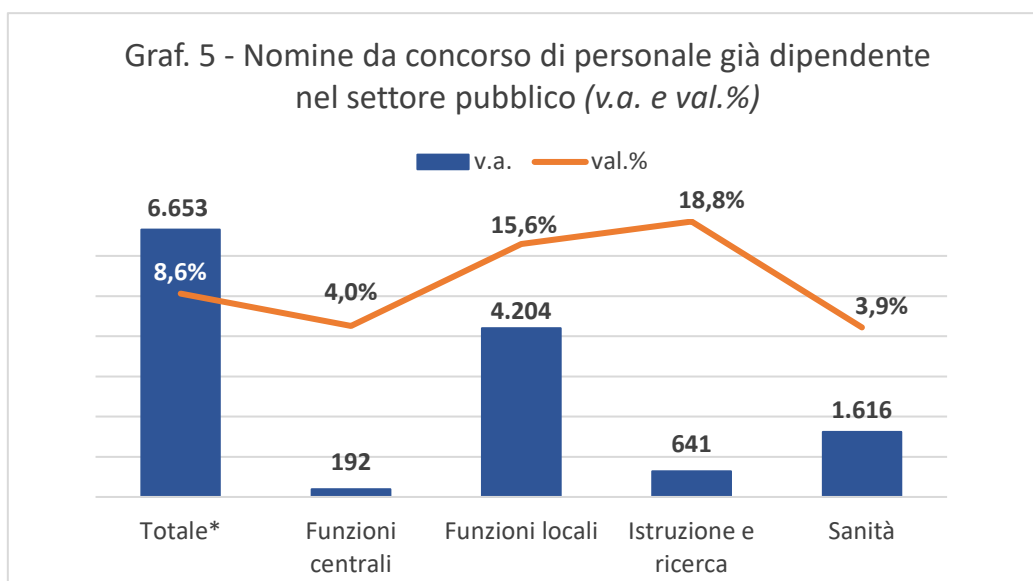
Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2021

C'è però un elemento che la Ragioneria monitora dal 2020: una parte del personale che risulta entrato nel 2021 per concorso si è di fatto dimesso da un'altra pubblica amministrazione. La competizione tra PPAA, prendendo ad esame i comparti delle funzioni centrali e locali, la sanità e quello dell'istruzione e della ricerca (al netto della scuola) ha riguardato l'8,6% dei vincitori di concorso che sono in realtà già dipendenti pubblici. La situazione dei comparti rispetto a tale fenomeno appare molto differenziata. Il comparto della sanità è quello con il numero maggiore di assunzioni per concorso nel 2021 ed è anche quello che presenta la percentuale inferiore di personale già dipendente pubblico (3,9%). All'opposto, il comparto delle funzioni locali, che è il terzo per numero di assunzioni da concorso, presenta un'incidenza percentuale quattro volte più elevata del personale già dipendente (15,6%). Gli altri due comparti, pur presentando un numero molto simile di assunzioni da concorso, mostrano percentuali di personale già dipendente molto diverse: il 4% per le Funzioni centrali e il 18,8% per Istruzione e ricerca (tabella 5 e grafico 5).

Tab. 5 - Accessi al lavoro pubblico per causa comparto, 2021 (v.a. e val. %)

Comparti	Nomina da concorso	Altre cause	Stabilizzazioni da LSU	Assunto con procedure art.20 D.LGS. 75/2017	Assunzione per chiamata (Cat. Protette)	Assunto con procedure art.35, C. 3-BIS, DLGS 165/01	Totale
FUNZIONI CENTRALI	5.668	1.039	23	132	197	142	8.213
FUNZIONI LOCALI	27.935	5.266	4.099	1.372	372	490	48.905
ISTRUZIONE E RICERCA	55.655	420	62	393	104	24	57.054
SANITA'	41.926	6.837	231	2.289	583	79	60.295
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	852	912	0	11	20	5	2.644
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	19.293	1174	0	0	0	11	20.605
Totale 2021	151.329	15.648	4.416	4.197	1.276	751	177.617
Totale % 2021	85,2	8,8	2,5	2,4	0,7	0,4	100,0
Totale 2020	120.368	16.379	2.429	5.734	1.034	461	146.405
Totale % 2020	82,2	11,2	1,7	3,9	0,7	0,3	100,0

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2021



* Il totale esclude la scuola, il gruppo di enti del Comparto autonomo o fuori comparto e il Personale in regime di diritto pubblico.

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2021

Ripresa dei concorsi, rinunce, competizione tra le PA: una nuova dinamica nel pubblico impiego

L'esordio del portale InPA. Il DL 80/21 ha stabilito che il portale "InPA" gestito dal DFP dal 31 maggio del 2023 diverrà l'unico canale per la pubblicazione dei bandi di concorso per l'assunzione di personale nella PA.

Dal suo esordio alla fine del 2021, sino ai primi mesi del 2023 (metà marzo), si contano 2.210 bandi di concorso gestiti dal portale. Si tratta di 767 procedure ancora aperte, 1.443 chiuse, per un totale di circa 34.860 posti messi a bando, di cui 1.000 banditi nel 2021 (i primi in ambito PNRR), 14.630 circa nel 2022 e 19.230 nel 2023. Di questi bandi circa 370 sono relativi a incarichi di collaborazione (il 17% del totale), 335 offrono contratti a tempo determinato (il 15%), 1.500 offrono contratti a tempo indeterminato (il 68%). Per quanto concerne i posti messi a bando, 1.490 sono per incarichi di collaborazione (il 4% del totale), 8.210 per assunzioni a tempo determinato (il 24%), 25.160 per assunzioni a tempo indeterminato (il 72%).

È da notarsi che i posti messi a bando per il reclutamento di personale dei Corpi di polizia e del personale di vigilanza sono risultati pari a 15.870, una quota molto alta, pari quasi alla metà del totale posizioni (il 46%). Questi hanno particolarmente inciso sui risultati riguardanti la distribuzione del livello di istruzione tra i candidati: la richiesta di laureati, in totale pari al 50% delle posizioni, al netto del suddetto personale risulta pari a quasi il 90%. D'altro canto, tra i Corpi di polizia solo il 2% delle posizioni ha previsto l'istruzione terziaria (tabella 6).

Tab. 6 - I concorsi sul portale InPA (1) (2)		
	Bandi/ avvisi	Posti banditi (3)
Totale avvisi (3)	2.210 (4)	34.860
procedure aperte	35% (767)	32% (11.130)
procedure chiuse	65% (1.443)	68% (23.730)
di cui: avvisi per mobilità	38% (836)	8% (1.880)
Anni apertura candidature		
2021	1% (30)	3% (1.000)
2022	42% (925)	42% (14.630)

2023 (fino a metà marzo)	57% (1.255)	55% (19.230)
var. assoluta '21-23	+ 1.225 bandi	+ 18.230 posti
Tipologie contrattuali		
incarichi /collaborazioni	17% (370)	4% (1.490)
t. determinato	15% (335)	24% (8.210)
t. indeterminato	68% (1.500)	72% (25.160)
Aree professionali coperte		
aree giuridico-amministrative-contabili	36% (800)	31% (10.760)
tecnico-scientifiche	44% (980)	20% (7.130)
vigilanza, attività delle ff. oo.	10% (195)	46% (15.870)
altro (5)	10% (235)	3% (1.100)
Livelli d'istruzione		
Laurea/ post laurea	62% (1.380)	50% (17.410)
Diploma	38% (830)	50% (17.450)

- (1) Dati al 13/03/2023
- (2) Dove i posti banditi prevedevano diverse tipologie contrattuali o diverse aree professionali, sono stati assegnati i valori sulla base della caratteristica prevalente del bando. I dati sono stimati e riportati a cifra tonda.
- (3) Si contano circa 76 avvisi per la formazione di graduatorie, da cui ricavare candidati idonei senza indicazione dei posti messi a bando.
- (4) Una decina di procedure sono risultate revocate.
- (5) Sanità, comunicazione istituzionale, discipline sociali e umanistiche, altro

Fonte: elaborazione FPA su dati InPA

Esclusivamente in ambito PNRR, sul portale InPA abbiamo rilevato un totale di 412 procedure, 68 aperte e 344 chiuse. Se si analizzano i periodi in cui sono state avviate, 30 sono quelle indette nel 2021 (corrispondenti al reclutamento di 1.000 unità di personale), 225 bandite nel 2022 (con il reclutamento di circa 360 unità di personale), 157 sono state pubblicate nei primi due mesi del 2023 e corrispondono al reclutamento di più di 200 unità di personale. Questi numeri, sommati a quelli delle prime selezioni effettuate nel 2021 e non presenti nel portale, arrivano a cifra 15.776, e corrispondono a 14.300 assunzioni a tempo determinato o con contratto di formazione lavoro (oltre il 90% del totale PNRR) e 1.470 incarichi di collaborazione (tavola 1).

Tav. 1 – Lo stato dell'attuazione (*) delle assunzioni di personale presso la PA nell'ambito del Piano di Ripresa e Resilienza, 2023*

Bando / iniziativa	Assunzioni	Sede/ destinazione/ territorio	Stato concorsi	Informazioni
Concorso pubblico, per titoli ed esami, su base distrettuale, per il reclutamento a tempo determinato di 8.171 unità di personale non dirigenziale dell'area funzionale terza, fascia economica F1, con il profilo di addetto all'Ufficio per il processo, da inquadrare tra il personale del Ministero della Giustizia (<i>4a Serie Speciale - Concorsi ed Esami n. 62 del 6 agosto 2021</i>)	8.171	Ministero della Giustizia - Corte di Cassazione/ Distretti di Corte d'Appello	Chiuso	8.171 addetti a tempo determinato all'Ufficio per il processo (incarico non dirigenziale), 200 alla Corte di Cassazione, 7.971 nei distretti di Corte d'Appello. Il concorso ha avuto 65.510 candidati (di cui 33.397 presenti alla prova scritta), dei quali 9.915 sono risultati idonei.
Bando di concorso pubblico, su Gazzetta Ufficiale 13 agosto 2021, per il reclutamento a tempo determinato di 500 professionisti destinati alle strutture di monitoraggio e rendicontazione dei fondi presso le Amministrazioni titolari dei relativi progetti e interventi, area III fascia economica F1	500	MEF - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, Amministrazioni centrali	Chiuso	500 unità di personale a tempo determinato , di cui 198 esperti nel profilo economico, 125 esperti nel profilo giuridico, 73 esperti nel profilo statistico-matematico, 104 esperti nel profilo informatico, ingegneristico gestionale. Il concorso ha avuto 34.463 candidati.
InPA - Portale di reclutamento - vari avvisi pubblici per la selezione di professionisti per il PNRR (al dicembre 2021)	1.000	Regioni	Chiusi	1.000 incarichi di collaborazione, 61.666 i candidati. Profili: 1 esperto economico, 4 esperti statistici, 4 periti chimici, 384 ingegneri, 33 geometri, 71 geologi, 9 esperti tecnici in appalti, 66 esperti nella gestione e monitoraggio di progetti complessi, 5 esperti informatici, 12 esperti in energie rinnovabili, 27 esperti in edilizia, 15 esperti in contabilità e rendicontazione dei Fondi Europei, 22 esperti in ambiente, 80 esperti giuridici, 12 esperti gestionali, 29 esperti digitali, 83 esperti amministrativi, 13 chimici o fisici, 22 biologi, 6 avvocati esperti in diritto ambientale, 79 architetti, 23 agronomi.
InPA - Portale di reclutamento - vari avvisi pubblici per la selezione di professionisti per il PNRR (dal gennaio 2022 al 13 marzo 2023)	563	Roma - Presidenza del Consiglio dei ministri / Ministero della transizione ecologica (MiTE)/ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - Regioni	382 concorsi di cui 68 aperti e 314 chiusi (al 13/03/23)	371 incarichi di collaborazione, 191 unità di personale a t. determinato, 1 unità di personale a tempo indeterminato. <u>14 selezioni hanno previsto, poi, la formazione di graduatorie finalizzate alla selezione di personale per incarichi di collaborazione o assunzioni a tempo determinato.</u>
	1.660	Ministero della Giustizia:	Chiuso	

Concorso pubblico, per titoli ed esami, su base distrettuale, per la copertura a tempo determinato di 1.660 unità di personale non dirigenziale dell'area funzionale terza, fascia economica F1, da inquadrare tra il personale del Ministero della Giustizia. (GU n.26 del 01-04-2022)		Sede della Corte di cassazione (Roma) / Sedi dei Distretti delle Corti di Appello		Due bandi per un totale 5.410 unità di personale a tempo determinato: 3.000 operatori data entry diplomati, 750 tecnici diplomati, 1.660 tecnici amministrativi laureati (non dirigenziali).
Concorso pubblico, per titoli ed esami, su base distrettuale, per la copertura a tempo determinato di settecentocinquanta unità di personale non dirigenziale dell'area funzionale seconda, fascia economica F2 e di 3.000 unità di personale non dirigenziale dell'area funzionale seconda, fascia economica F1, da inquadrare tra il personale del Ministero della Giustizia. (GU n.26 del 1-4-2022)	3.750	Ministero della Giustizia: Sede della Corte di cassazione (Roma) / Sedi dei Distretti delle Corti di Appello	Chiuso	Assunzioni a tempo determinato
Reclutamento dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) istituita con il D.L. 14 giugno 2021, n. 82, soggetto attuatore del Piano nazionale di ripresa e resilienza, deliberato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 29 aprile 2021	61	Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) - Roma	Chiuso	50 assunzioni di personale esperto a tempo indeterminato (neolaureati e laureati in lauree ICT con esperienza) più 11 unità di personale senior - anche dirigenziale - con esperienza a tempo determinato , per lo svolgimento di attività necessarie all'operatività dell'Agenzia
	11	Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) - Roma	Chiuso	11 unità di personale senior - anche dirigenziale - con esperienza a tempo determinato , per lo svolgimento di attività necessarie all'operatività dell'Agenzia
Gazzetta Ufficiale - IV serie speciale Concorsi ed esami – n. 86 del 28 ottobre 2022, il bando relativo 60 assunzioni di diplomati per l'Information and Communication Technology (ICT)	60	Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) - Roma	Chiuso il 28 nov 2022 dal 29 ott 2022	15 coordinatori per le funzioni di «Cyber Security Triage Operator» e «Digital Forensic and Incident Response Specialist», n. 10 coordinatori per le funzioni di «Security and Threat Analyst», n. 5 coordinatori per le funzioni di «Red Team Operator», n. 5 coordinatori per le funzioni di «Data Collection and Analysis», n. 5 coordinatori per le funzioni di «Tecnico di laboratorio software», n. 5 coordinatori per le funzioni di «Tecnico di laboratorio hardware», n. 15 coordinatori per le funzioni di «IT project coordinator and developer» con esperienza lavorativa in uno o più dei seguenti campi.
Totale assunzioni				15.776

* Dati Al 13 marzo 2023

Fonte: elaborazione FPA su Banca Dati InPA

Meno candidati e più rinunce nei concorsi pubblici. Guardando ai dati emersi dalla relazione del FormezPA, che ha realizzato negli ultimi dieci anni circa 170 concorsi con oltre tre milioni di candidati, notiamo che: il numero dei candidati per ogni posto a concorso si è ridotto nel 2021 ad un quinto di quello del biennio precedente (40 candidati contro 200); in media due vincitori su dieci rinunciano al posto. A causa poi dell'affollamento dei concorsi nell'ultimo biennio il 42% dei candidati ha partecipato a più concorsi e il 26% è risultato idoneo in almeno due graduatorie, tra cui ha scelto sulla base della sede, della tipologia di incarico e della retribuzione, rinunciando ai posti giudicati meno convenienti (tabella 7).

Tab. 7 - Dati relativi ai concorsi pubblici gestiti da FormezPA, 2010 - 2022 (giugno)	
Candidati per posto messo a bando (val. medi per bando)	
fino al 2018	200
a fine 2022	40
Risultanze di alcuni concorsi di rilievo banditi tra il 2021 e il 2022	
Candidati partecipanti a più procedure simultaneamente	42%
<i>di cui: idonei a più concorsi</i>	26%
- Concorso Coesione Sud (2021)	
tipologia contrattuale	tempo determinato
posti messi a bando	2.800
rinunciatari (v.a.)	13% (v.a. 374)
vincitori di altri bandi	56% (v.a. 208)
<i>di cui: a tempo indeterminato</i>	80% (v.a. 166)
- Presidenza del Consiglio dei ministri, 500 esperti PNRR (2021)	
tipologia contrattuale	tempo determinato
posti messi a bando + lista idonei	500 (800 idonei)
rinunciatari tra gli idonei dopo prima assegnazione (giu'22)	50% (v.a. ca. 400)
<i>di cui: vincitori di altri bandi</i>	50% (v.a. ca. 200)
<i>di cui: nel profilo informatico</i>	53%
<i>di cui: nel profilo statistico</i>	47%
<i>di cui: nel profilo economico</i>	37%
<i>di cui: nel profilo giuridico</i>	14%
- Concorso Unico funzionari Amministrativi (pubbl. nel 2020 e riaperto nel 2021)	
tipologia contrattuale	t. indeterminato
posti messi a bando + lista idonei	2.133 (elevati poi a 2.736) oltre 21.000 idonei
Rinunciatari tra gli idonei (v.a. giu'22)	200 (0,9% degli idonei)
<i>di cui: nelle regioni del nord Italia</i>	1,2% degli idonei

Fonte: elaborazione FPA su dati FormezPA

Nord e Sud a confronto: il perché delle rinunce è nei fatti. La rinuncia di molti vincitori di concorso destinati a lavorare nel Nord Italia è facilmente spiegabile sulla base del diverso costo della vita tra le regioni italiane. Un giovane laureato che entra nell'amministrazione pubblica in Terza area e nella prima fascia retributiva guadagna circa 1.400 euro nette al mese. A Milano per un appartamento in zona semi-periferica di 50 mq spenderà 687 euro medie di affitto (contratti di lungo termine), pari al 49% del suo reddito mentre questa percentuale passerà al 23% a Napoli dove spenderà di affitto circa 320 euro e ancor meno a Palermo dove l'affitto, con i suoi 250 euro, peserà meno del 18%. (tabella 8). Stessa considerazione per la spesa complessiva di mantenimento e vitto che vede la Lombardia superare di oltre il 50% la Calabria.

Tab. 8 - I canoni d'affitto nelle principali città italiane (euro/ mq)

Città	Contratti ordinari transitori	Contratti ordinari di lungo termine
Roma	123	126
Milano	149	165
Napoli	77	77
Torino	89	91
Palermo	59	59
Genova	84	44
Bologna	109	126
Firenze	127	126

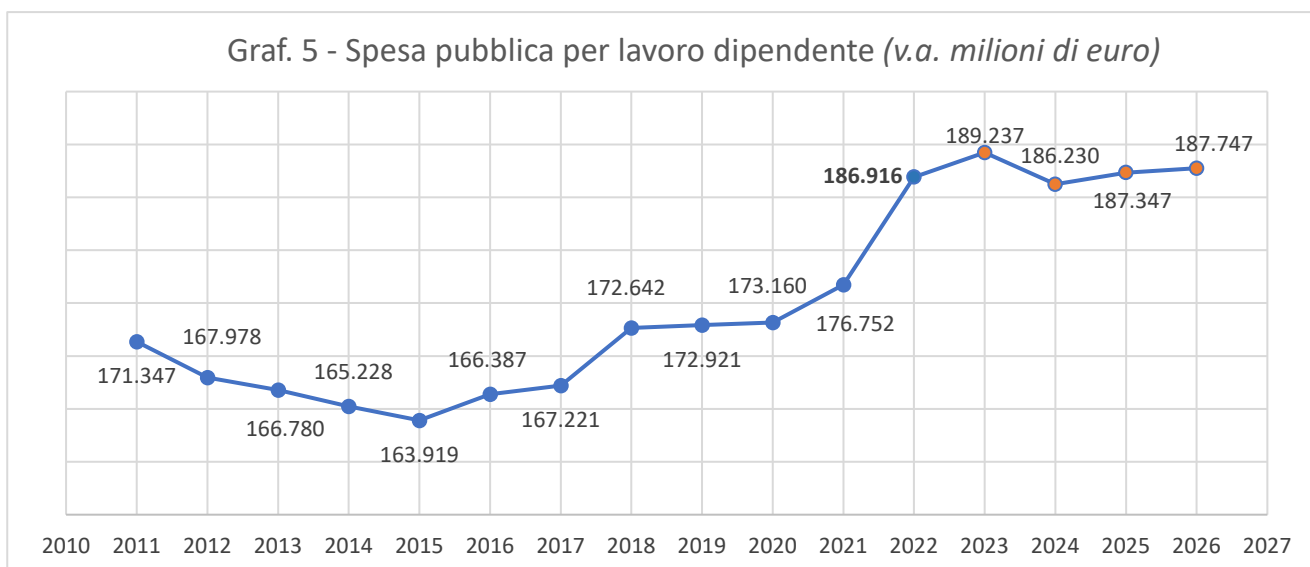
Fonte: elaborazione FPA su dati Osservatorio del Mercato Immobiliare

La PA non trova i nuovi profili tecnici, ma neanche il privato. La forte ondata di richiesta di personale e le correlate difficoltà di reperimento, così come il mismatch tra domanda e offerta, non sono appannaggio solo del settore pubblico, ma oggi appartengono fortemente anche al privato.

Nell'ultimo comunicato Unioncamere-Excelsior si mette in evidenza le elevate difficoltà di reperimento del personale delle imprese italiane (il 45,2%, +4,8 punti percentuali rispetto a un anno fa). Tra le figure di più difficile reperimento, il Borsino delle professioni del Sistema Informativo Excelsior mette in evidenza le professioni tecniche e ad elevata specializzazione. La mancanza di candidati è, nel privato, la principale motivazione di difficoltà di reperimento (dichiarata dal 66% delle imprese), a seguire la preparazione inadeguata dei candidati (26%).

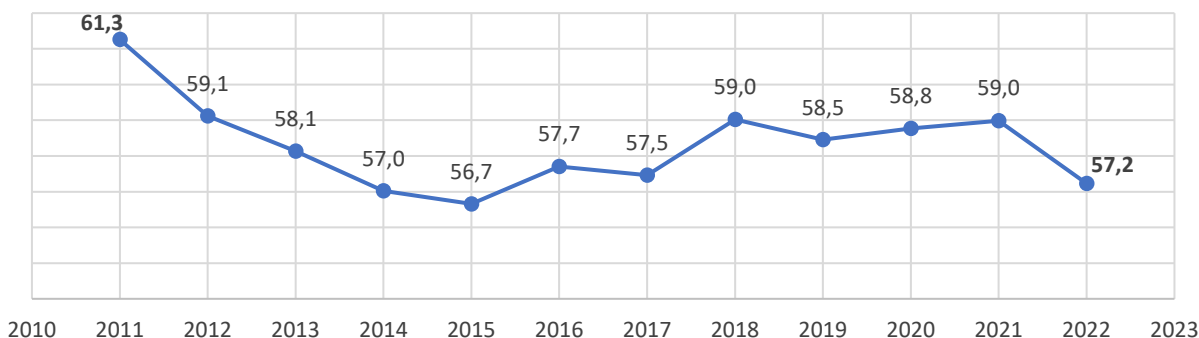
Nuovi contratti: si premia la professionalità, ma il valore reale degli stipendi diminuisce

In termini reali cala la spesa pro-capite per gli stipendi pubblici. La spesa per i redditi da lavoro dipendente nella PA è stimata in crescita nel 2022 attestandosi a circa 187 miliardi (contro i 177 a valore nominale del 2021), ma, a prezzi costanti del 2022, la spesa pro-capite per il reddito dipendente (spesa globale per l'amministrazione) è nel 2022 57.200 euro in calo rispetto ai 59.000 euro del 2021 e risulta essere la più bassa dal 2015 quando era di 56.700. Da notare che nel 2011 la spesa pro-capite, sempre a prezzi costanti del 2022, era di 61.300 euro (grafici 5 e 6).



Fonte: elaborazione FPA su dati DEF 2023 e Istat

Graf. 6 - Spesa pubblica pro capite per redditi da lavoro dipendente
(val. medi in migliaia di euro costanti ai prezzi 2022*)



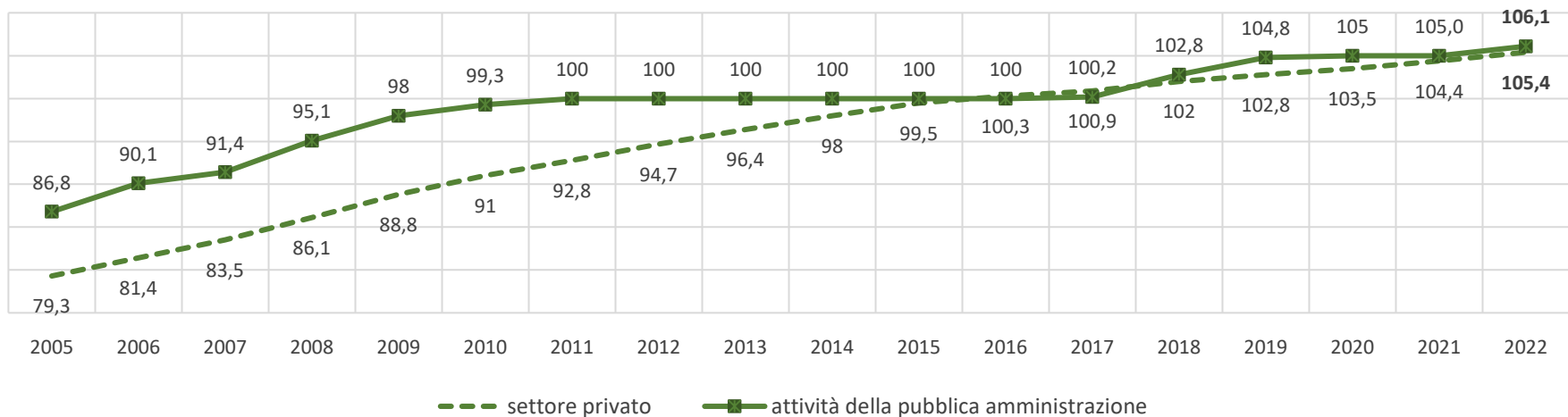
(*) Dati deflazionati attraverso gli indici per le rivalutazioni monetarie Istat (FOI al netto dei tabacchi)

Fonte: elaborazione FPA su dati Istat

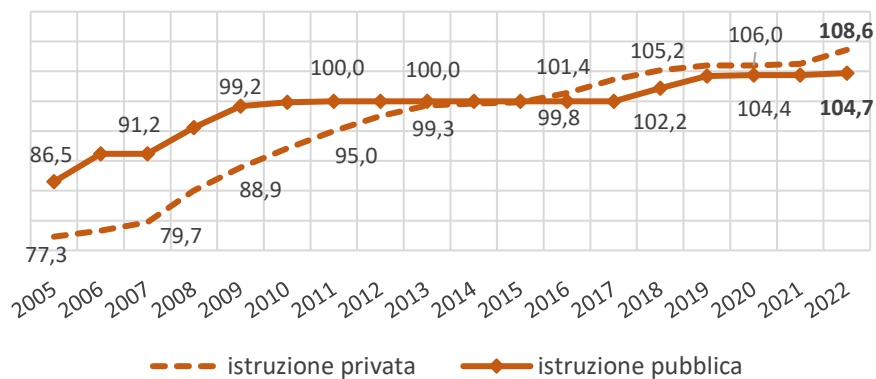
Gli stipendi privati crescono più in fretta di quelli pubblici, li raggiungono e li superano. Facendo un confronto tra la dinamica salariale nel settore pubblico e nel settore privato vediamo che il settore pubblico era nettamente in vantaggio sino al blocco contrattuale del 2010: l'indice della retribuzione oraria (base 2015=100) era nel 2009 a 98 per il settore pubblico contro 88,8 nel settore privato. Successivamente, anche a causa del blocco contrattuale, i settori si sono avvicinati e nel 2022 l'indice è molto vicino (106,1 nel pubblico e 105,4 nel privato). Più netta è la differenza nel comparto dell'istruzione e della ricerca dove, sempre con base 2015=100, nel 2022 il privato spunta un indice di 108,6 contro 104,7 del pubblico. In vantaggio il privato anche in sanità dove l'indice del privato è 107,7 (2015=100) mentre nel pubblico resta a 105,5.

I nuovi contratti stipulati nel 2022, ma relativi agli anni 2019-2021, portano ad un incremento medio a regime degli stipendi tabellari che vanno dagli 88 euro delle funzioni centrali ai 91 euro per la sanità, ai 100 euro per le funzioni locali e a 124 euro per il comparto istruzione e ricerca (grafici 7, 8 e 9).

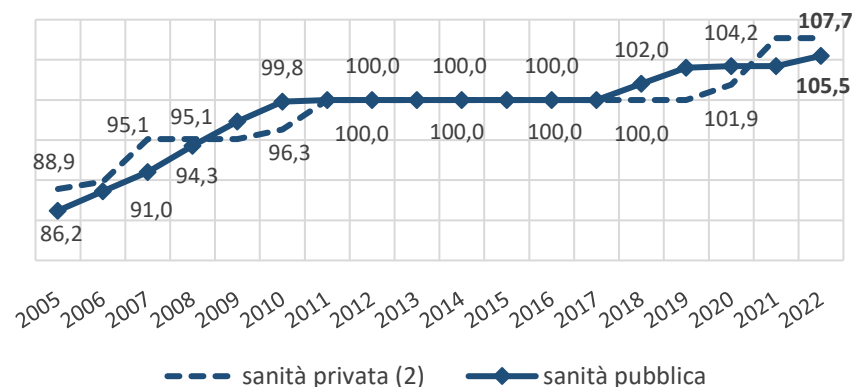
Graf. 7 - Settori pubblico e privato- indice della retribuzione contrattuale oraria (1) (base dicembre 2015=100)



Graf. 8 - Istruzione - indice della retribuzione contrattuale oraria (1) (base dicembre 2015=100)



Graf. 9 - Sanità - indice della retribuzione contrattuale oraria (1) (base dicembre 2015=100)



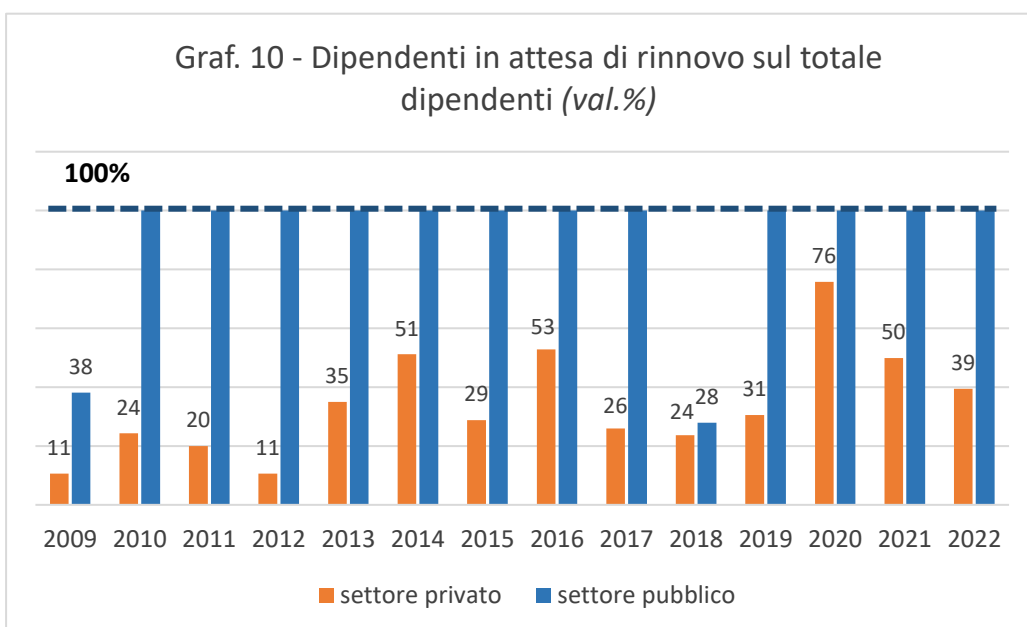
(1) Totale dipendenti al netto dei dirigenti

(2) Case di cura e strutture private

Fonte: elaborazione FPA su dati Istat

Bene i contratti, ma da 12 anni gli impiegati pubblici sono in attesa di rinnovare un contratto scaduto. I rinnovi contrattuali avvenuti nel 2022 hanno chiuso la vigenza contrattuale 2019-2021 con oltre tre anni di ritardo. Questo ritardo è ormai fisiologico nel pubblico impiego: è dal 2009 che il 100% dei lavoratori pubblici si trova in una situazione di contratti scaduti e in attesa di rinnovo. Nel confronto con il settore privato vediamo che quest'ultimo conta nel 2022 il 39% di lavoratori in attesa di rinnovo contrattuale contro appunto il 100% dei lavoratori pubblici. I contratti chiusi presentano comunque importanti novità, destinate a incidere positivamente sul pubblico impiego sia nell'immediato, sia soprattutto nei prossimi anni (grafico 10).

Tra le caratteristiche principali, che avranno un impatto a cominciare dal prossimo anno, c'è una revisione del sistema di classificazione del personale con l'introduzione di una "quarta area" per le elevate professionalità, con un adeguamento delle retribuzioni alle competenze e alle responsabilità, e l'introduzione dei differenziali stipendiali in sostituzione del precedente modello delle fasce, così da valorizzare l'esperienza e aumentare il valore economico stipendiale. Nell'accordo oltre ad un articolo specifico per la formazione dei dipendenti, è stato inserito un articolo dal titolo "pianificazione strategica di conoscenze e saperi". La norma contrattuale stabilisce che le amministrazioni devono favorire misure formative finalizzate alla transizione digitale, nonché pianificare programmi di *upskilling* e di *reskilling* per i dipendenti (tavola 2).



Fonte: elaborazione FPA su dati Istat

Tav. 2 - Le principali caratteristiche dei rinnovi contrattuali dei CCNL comparti Aran triennio 2019-2021

Comparto	Importi	Revisione del sistema di classificazione del personale	Ulteriori elementi
Comparto funzioni centrali	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento medio a regime degli stipendi tabellari di circa 88 euro medi per 13 mesi (sulla base delle tabelle per gli incrementi dei Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici, CNEL, ENAC, ANSFISA, ANSV, AGID) 	<p>Riforma dell'Ordinamento Professionale e nuovo Sistema di Classificazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nasce un'area per le alte professionalità (quarta area), con retribuzioni simili a quelle dei dirigenti e funzionari, il 50% dei quadri sarà interno, lo scatto di stipendio più rapido, con una parte della retribuzione legata ai risultati e alle posizioni di responsabilità occupate; - La progressione non avverrà più in base ad un rigido concorso, ma si valuteranno i risultati, i titoli posseduti e l'esperienza maturate; - Introduzione dei differenziali stipendiali in sostituzione del precedente modello delle fasce, che consente di valorizzare l'esperienza, di aumentare il valore economico stipendiale, di rispondere alle esigenze degli apicali. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento delle relazioni sindacali: grazie allo spostamento di materie significative nella contrattazione di secondo livello, per coprire esigenze specifiche dell'ente e legate alla sua territorialità; - Nell'accordo oltre ad un articolo specifico per la formazione dei dipendenti, è stato inserito un articolo dal titolo "pianificazione strategica di conoscenze e saperi". La norma contrattuale stabilisce che le amministrazioni devono favorire misure formative finalizzate alla transizione digitale, nonché pianificare programmi di <i>upskilling</i> e di <i>reskilling</i> per i dipendenti; - Migliorata la disciplina sull'utilizzo dei congedi per i genitori e le donne vittime di violenza; - Cancellato il limite di quattro mesi per le assenze senza riduzione dello stipendio dovute ad effetti collaterali da terapie salvavita; - Piena contrattualizzazione del lavoro agile e del lavoro da remoto.
Comparto sanità	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento medio a regime degli stipendi tabellari di 91 euro medi per 13 mesi e rivalutazione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa di 1 euro al mese per 13 mensilità; - Previsto un ulteriore impegno finanziario delle aziende e degli enti del comparto di 13 euro mese per 13 mensilità, per l'applicazione del nuovo sistema di classificazione professionale. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisione del sistema di classificazione del personale prevedendo cinque aree di inquadramento ed accogliendo la recente innovazione legislativa di un'area di elevata qualificazione, a completamento della quale è stata prevista una rivisitazione del sistema degli incarichi, fondato sui principi di maggiore responsabilità e di impegno effettivo. - Differenziali stipendiali in sostituzione del precedente modello delle fasce che consente di valorizzare l'esperienza, di aumentare il valore economico stipendiale. 	<ul style="list-style-type: none"> - Miglioramento e qualificazione del sistema indennitario; - Rafforzamento delle relazioni sindacali, con lo spostamento di materie significative in contrattazione anche di secondo livello; - Migliorate sensibilmente le modalità di fruizione di permessi e congedi previsti dal CCNL e disposizioni di legge; - Regolamentato il lavoro agile e da remoto, nelle sue articolazioni.
Comparto funzioni locali	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento retributivo medio previsto pari a 100,27 euro mensili per tredici mensilità che, considerando anche le risorse aggiuntive dello 0,55% e 0,22%, raggiunge quota 118 euro/mese. - Arretrati del contratto, in media, pari a circa 1.700 euro (da un minimo di 1.210 euro ad un massimo di 2.250 euro). 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisione del sistema di classificazione del personale adeguandolo alle peculiari esigenze organizzative e gestionali degli enti. È stata prevista una rivisitazione del sistema degli incarichi di posizione organizzativa e di elevata qualificazione, aumentandone la rilevanza; - Inserita anche qui l'area ad elevata qualificazione, la quarta area, per avere personale interno ad elevata professionalità, con riconoscimento di percorsi di carriera e retribuzioni simili a quelle dei dirigenti; - Delineato un nuovo regime delle progressioni economiche orizzontali prevedendo "differenziali stipendiali" da intendersi come incrementi stabili del trattamento economico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento delle relazioni sindacali: si aggiungono in contrattazione integrativa materie significative, tra cui gli andamenti occupazionali (esteso a tutti gli enti con pi di 70 dipendenti). Sono numerose le amministrazioni locali che ad oggi hanno già avviato le trattative per la stipula del primo contratto collettivo integrativo successivo al rinnovo contrattuale del 2022); - Rafforzamento delle procedure di formazione innovativa dei dipendenti; - Migliorata la disciplina su uso di congedi per genitori e donne vittime di violenza; - Potenziamento delle vecchie sezioni professionali e introduzione di nuove; - Disciplina contrattuale del lavoro agile e da remoto.

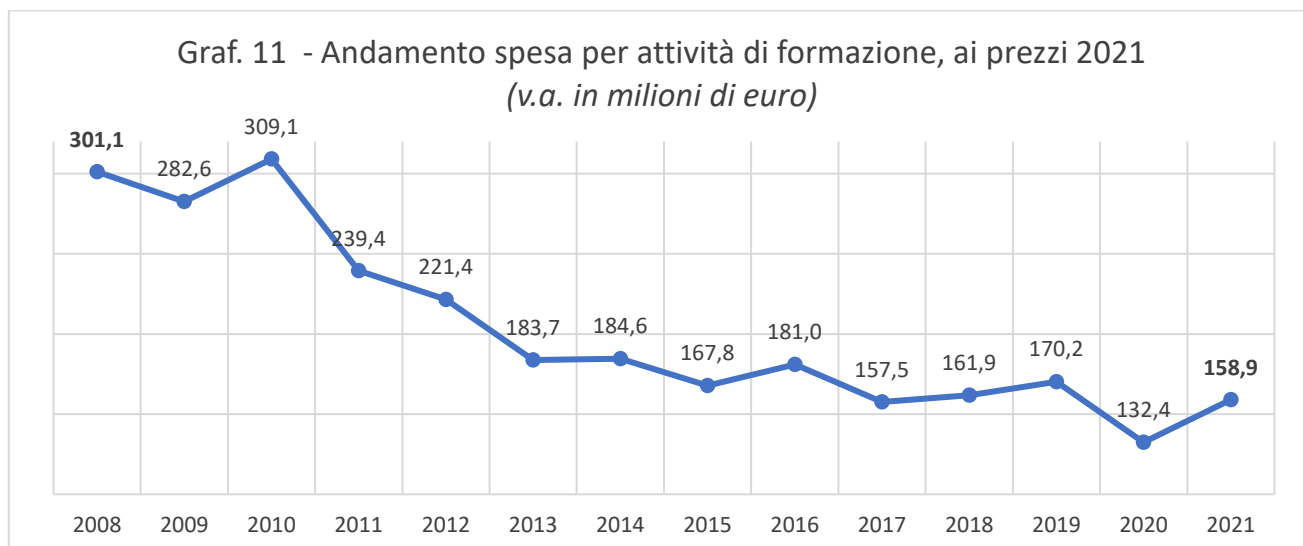
Comparto istruzione e ricerca

- L'incremento medio lordo mensile per 13 mensilità per tutto il comparto è pari a 98 euro;
- Stabiliti nel novembre 2022, per quanto riguarda il personale docente, aumenti medi lordi pari a 101 euro al mese, con una crescita in percentuale superiore al 4,2%.
- Firmata integrazione nel marzo 2023, con 300 milioni ulteriori del fondo per il Miglioramento dell'Offerta Formativa (FMOF), messi a disposizione della contrattazione tra ARAN e Organizzazioni sindacali per l'incremento della componente fissa della retribuzione del personale della scuola. L'aumento medio degli stipendi, già approvato a fine 2022, sale, quindi, a 124 euro per mensilità;
- Corresponsione di arretrati per 2.362,49 euro medi per tutto il personale della scuola (per i docenti l'ammontare è di 2.540 euro medi lordi).
- La firma del 6 dicembre 2022 rende definitiva la validità del CCNL e consente la messa in pagamento degli aumenti e degli arretrati stipendiali dovuti, a titolo di anticipazione, a tutto il personale del comparto.
- In coerenza con l'accordo politico sottoscritto con le Organizzazioni Sindacali del comparto, nel mese di marzo, è stata emanata l'integrazione all'Atto di indirizzo, che ha disposto l'utilizzo per la componente fissa della retribuzione del personale scolastico delle risorse già stanziare per il Fondo per il Miglioramento dell'Offerta Formativa (FMOF), legge 234/2021 (firmata dal Ministro dell'Istruzione e del Merito Valditara nel marzo 2023 con 300 milioni di euro ulteriori).
- L'Atto di indirizzo ha demandato alla contrattazione anche alcune materie che, in prima applicazione e in attesa del rinnovo contrattuale, sono state regolate unilateralmente con decreto ministeriale: i criteri e delle modalità di riparto delle risorse destinate al personale docente che garantisce la continuità didattica o che presta servizio in zone caratterizzate da disagio sociale (L. n. 79/2022) e, inoltre, di tutto il personale in servizio nelle istituzioni scolastiche statali situate nelle piccole isole (art. 1, comma 770, L. n. 234/2021).
- Viene rimessa alla contrattazione collettiva la somma di 100 milioni di euro (art. 14 d.l. 176/2022) per l'erogazione di un compenso una tantum, per l'esercizio finanziario 2022, sulla componente fissa della retribuzione accessoria del personale docente e ATA (Rpd per i docenti e Cia per gli ATA).
- L'integrazione all'Atto di indirizzo, da ultimo, sollecita a proseguire e completare la contrattazione con particolare riferimento a rilevanti tematiche come la riforma degli ordinamenti del personale ATA e di tutti i settori del comparto, la mobilità e la formazione del personale, la valorizzazione dei DSGA, il lavoro a distanza, le relazioni sindacali e la contrattazione di secondo livello.

Fonte: elaborazione FPA su dati Aran, FP CGIL

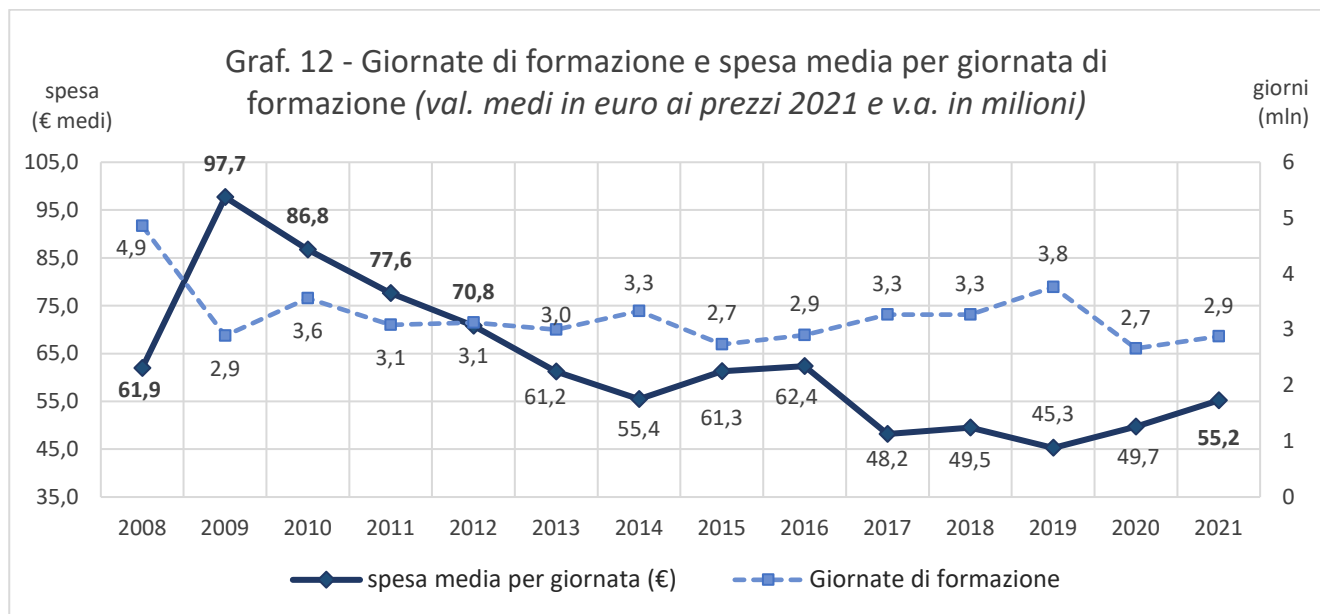
Verso una PA più competente

La formazione, per ora, non è ripartita. Al di là delle indicazioni contrattuali, rivolte al futuro, rileviamo che la spesa per la formazione dei pubblici dipendenti in tredici anni -nel periodo 2008-2021- è quasi dimezzata, passando da 301 milioni reali (ai prezzi 2021) del 2008 ai 158,9 milioni di euro del 2021. Il numero di giorni destinati alla formazione, che hanno toccato nel 2008 il valore massimo di 4,9 milioni (1,4 per dipendente), è sceso ai 2,9 milioni del 2021, in media nemmeno un giorno per dipendente (0,9 giorni) (grafici 11 e 12).



* Dati deflazionati attraverso l'aggregato Istat - Conti nazionali - Spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2021



* Dati deflazionati attraverso l'aggregato Istat - Conti nazionali - Spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2021

Per il piano di formazione "Ri-formare la PA" c'è ancora molto da fare. Il sogno dell'allora Ministro Renato Brunetta di formare tutti i 3,2 milioni di dipendenti pubblici e di avere un milione di nuovi laureati tra gli impiegati è ancora lontano da essere realizzato. Nel primo anno di attività il piano ha portato in formazione poco più di 50.000 dipendenti (tabella 9) e l'iniziativa "PA 110 e lode" per consentire a tutti i dipendenti pubblici di usufruire di un incentivo per l'accesso all'istruzione terziaria, ha visto, sino ad aprile 2023, poco più di 2.500 dipendenti

immatricolati nelle 65 università aderenti. Il Ministro della PA del Governo Meloni, Paolo Zangrillo, ha emesso una nuova direttiva con obiettivi molto stringenti, anche perché gli impegni presi con il PNRR obbligano la PA a formare almeno 750.000 dipendenti pubblici entro il 2026.

Tab. 9 - Adesione al programma di formazione su piattaforma <i>Syllabus</i> al settembre 2022 (v.a. e val.%)		
Amministrazioni che hanno aderito (v.a.)	2.299	10% del totale PA
Dipendenti abilitati (v.a.)	145.704	5% dei dipendenti PA
<i>di cui:</i> si sono registrati alla piattaforma	77.000	53% degli abilitati
<i>di cui:</i> hanno effettuato il test iniziale	55.000	38% degli abilitati
Corsi attivati (v.a.)	195.724	2,5 per utente
Test finali effettuati (v.a.)	240.000	3 per utente

Fonte: elaborazione FPA su dati Dipartimento della Funzione Pubblica

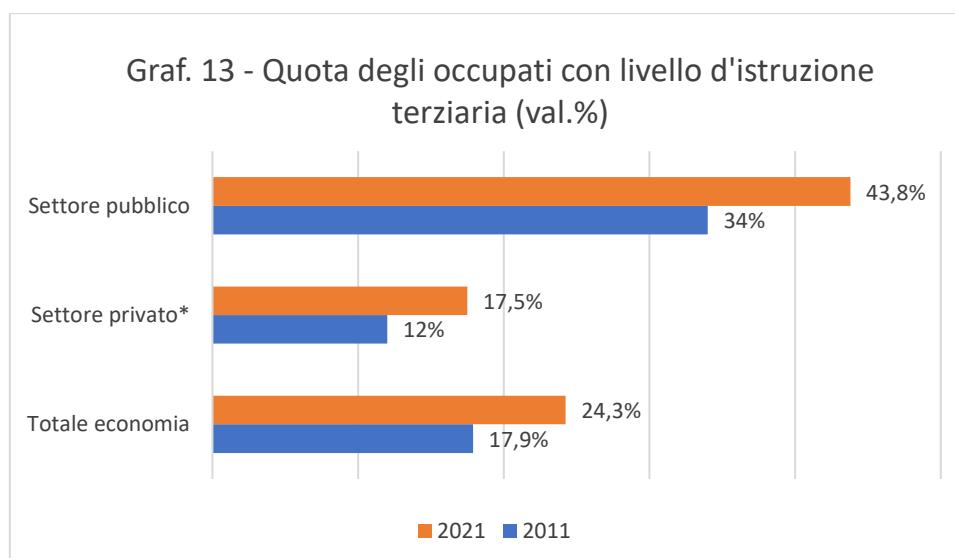
Più laureati nella PA, sempre più una “knowledge farm”. Cresce di anno in anno la quota di personale laureato che presta servizio presso la pubblica amministrazione: 1,4 milioni di unità nel 2021, pari al 43,8% del totale (nel 2020 erano il 42,6%). L’andamento nell’ultimo decennio disponibile, 2011-2021, mostra una crescita del 27,3% (tabella 10).

Dal portale InPA, abbiamo già detto che il 50% dei posti messi a bando negli ultimi due anni ha richiesto un titolo universitario (che diventa il 90% al netto delle procedure di reclutamento dei Corpi di polizia e di personale di vigilanza) e ben il 44% dei bandi è destinato a settori tecnico scientifici (7.130 posizioni, che rappresentano il 20% del totale, il 38% se considerate -come in precedenza- al netto delle assunzioni dei Corpi di polizia e delle funzioni di vigilanza). I laureati nella PA crescono quindi con una importante accelerazione salendo di 9,9 punti percentuali dal 2011 al 2021. Anche nel settore privato abbiamo una crescita significativa che sconta però numeri di partenza più bassi: si passa quindi dal 12% del 2011 al 17,5% del 2021 (grafico 13).

Tab. 10 – Personale con laurea e/o titoli superiori 2010-2021 (v.a. e var. %)			
	2011	2021	Variazione % 2021/2011 (*)
Totale personale laureato	1.114.941	1.419.434	27,3
TOTALE personale	3.283.784	3.238.968	-1,4
Totale personale laureato (val %)	34,0	43,8	9,9

(*) La variazione è calcolata come differenza tra i valori percentuali e come variazione % tra i valori assoluti

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2021



*Stima FPA su dati del Conto annuale-RGS e Istat
Fonte: elaborazione FPA su dati Istat, Conto annuale-RGS

La PA ha ripreso ad assumere, ma l'età media non cala e i giovani mancano

Ricambio generazionale: un obiettivo ancora lontano. L'età media di entrata nella PA (escluse le Forze armate, i Corpi di polizia e i Vigili del fuoco) che stimiamo calcolando la differenza tra l'età media l'anzianità media dei dipendenti pubblici nel 2001 e nel 2021, è passata in vent'anni, da 29,3 anni a 34,3 anni con un incremento importante di cinque anni. Il FormezPA rileva che, nei concorsi che ha gestito dal 2021 al giugno del 2022, l'età media dei candidati si aggirava intorno ai 36 anni. Questi dati, uniti a quanto detto sulla percentuale di laureati, porta alla considerazione che più che a un ricambio generazionale stiamo assistendo ad un cambio della composizione del pubblico impiego dal punto di vista dei livelli di istruzione. Non stanno entrando infatti "giovani" nelle amministrazioni, ma candidati che hanno già mediamente raggiunto il diploma universitario da molti anni (tabella 11).

Tab. 11 - Anzianità media, età media ed età all'ingresso nella pubblica amministrazione, 2001-2021 (val. medi)

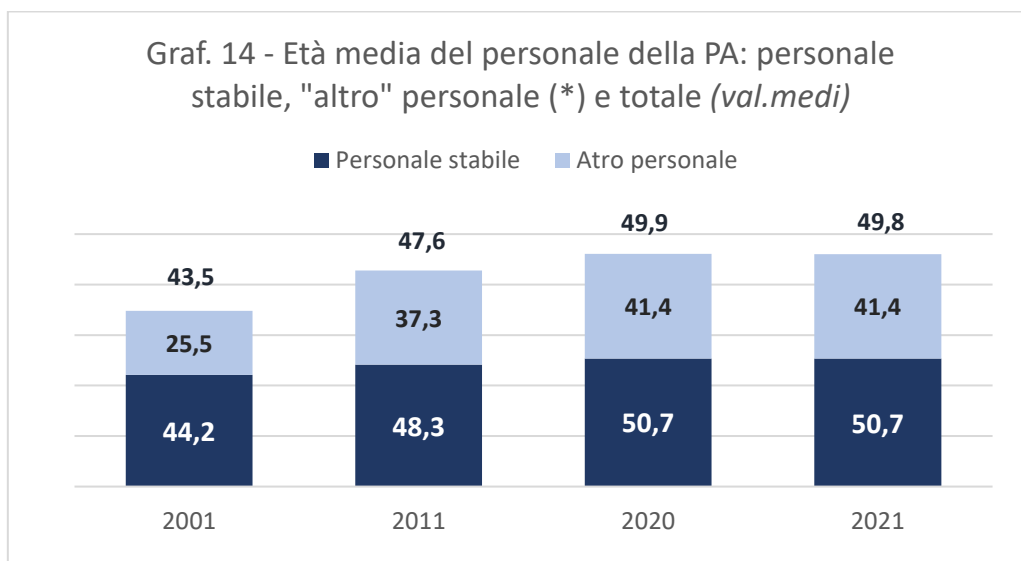
	2001			2021		
	Anzianità media	Età media	Età all'ingresso (1)	Anzianità media	Età media	Età all'ingresso (1)
Totale comparti		43,5	27,0		49,8	33,2
Totale escluse le FF.OO. (2)	16,5	45,8	29,3	16,7	51,0	34,3
Funzioni centrali	17,7	45,9	28,2	23,4	54,1	30,7
Funzioni locali	16,0	45,2	29,2	18,4	52,3	33,8
Istruzione e ricerca	19,0	47,2	28,2	12,4	50,6	38,2
Sanità	15,4	43,5	28,1	17,5	49,6	32,0
Comparto autonomo o fuori comparto	14,8	42,8	28,0	18,9	51,0	32,0
Personale in regime di diritto pubblico	13,6	34,4	20,8	21,1	44,8	23,8

(1) Stima ottenuta attraverso la differenza tra età e anzianità

(2) Escluse le Forze armate, i Corpi di polizia e i Vigili del fuoco

Fonte: elaborazione FPA su dati Conto annuale, 2021

Una PA anziana nel paese più vecchio d'Europa. L'età media degli impiegati pubblici stabili è di 50,7 anni e non ha riscontrato alcuna diminuzione rispetto al 2020. L'età media per gli uomini è di 49,9 anni e di 51,4 anni per le donne. Nel 2001 l'età media era di 44,2 anni (grafico 14).

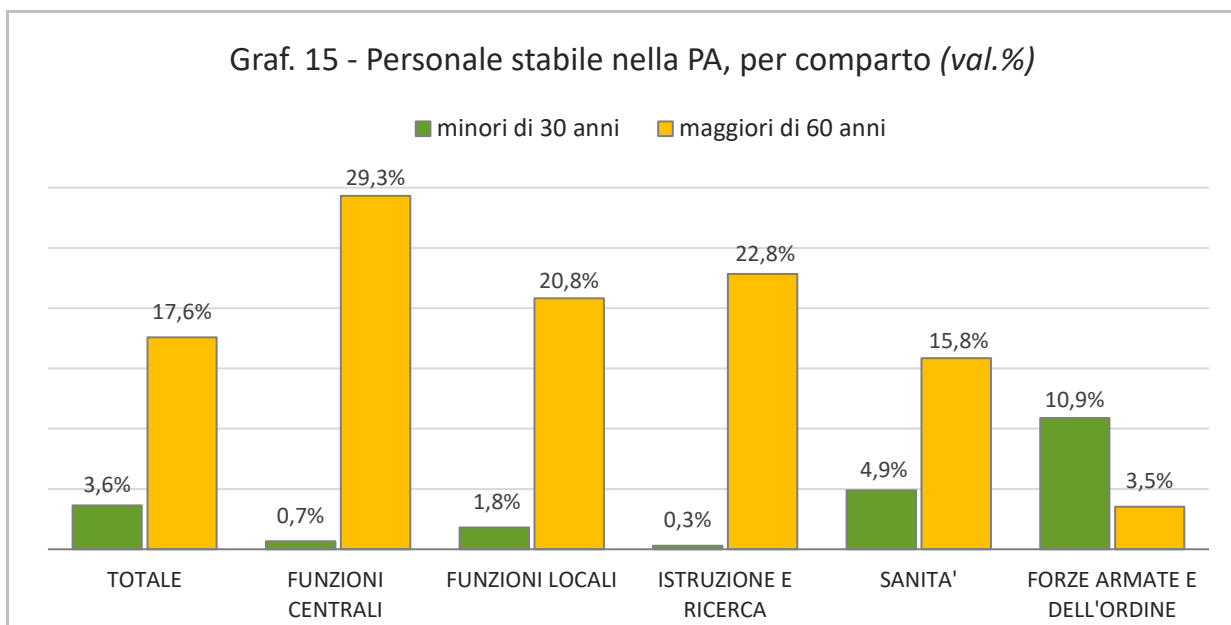


(*) Nell'altro personale sono considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, come i supplenti della Scuola e degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM), e il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (ad esempio: direttori generali, contrattisti, volontari e allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia).

Fonte: elaborazione FPA su dati Conto annuale

Gli impiegati pubblici che hanno meno di trent'anni sono il 4,8%, che si riduce al 3,6% se prendiamo in considerazione solo il personale stabile escludendo i precari, si riduce poi ancora a meno del 2% al netto delle Forze armate, Corpi di polizia e Vigili del fuoco. Nei Ministeri, negli enti locali, nella scuola e nella sanità abbiamo solo due giovani di meno di trent'anni assunti stabilmente ogni cento impiegati!

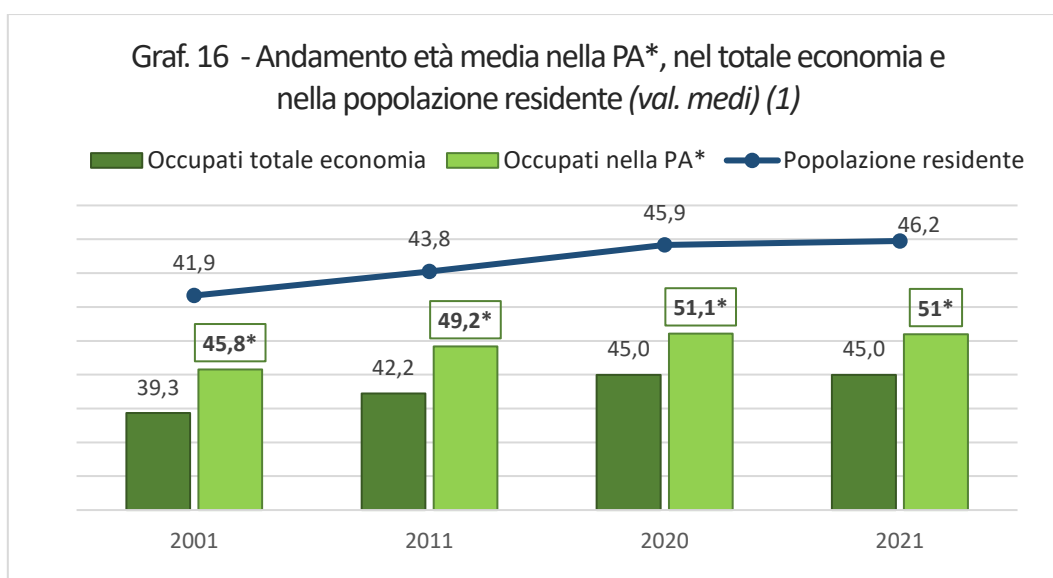
Il confronto fra la percentuale degli impiegati a tempo indeterminato che hanno meno di trent'anni e quelli che superano i 60 anni è impietoso (grafico 15) e ci dà immediatamente conto di una situazione non più sostenibile in cui, ad esempio, nei Ministeri e negli enti centrali abbiamo quasi il 30% di ultrasessantenni e meno dello 0,7% di persone che hanno meno di trent'anni; ancora peggio nell'istruzione dove abbiamo lo 0,3% di lavoratori, per lo più insegnanti, con meno di trent'anni e quasi il 23% che ha superato la sessantina. E negli altri comparti, escluse ovviamente le Forze armate e Corpi di polizia, non va molto meglio.



Fonte: elaborazione FPA su dati Conto annuale

Se andiamo a confrontare l'età media degli occupati e della popolazione italiana nell'ultimo ventennio rileviamo una tendenza in crescita, pari a +4,3 anni in relazione al totale popolazione, +5,6 tra gli occupati nel complesso e +5,2 anni all'interno della PA (esclusi Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del fuoco).

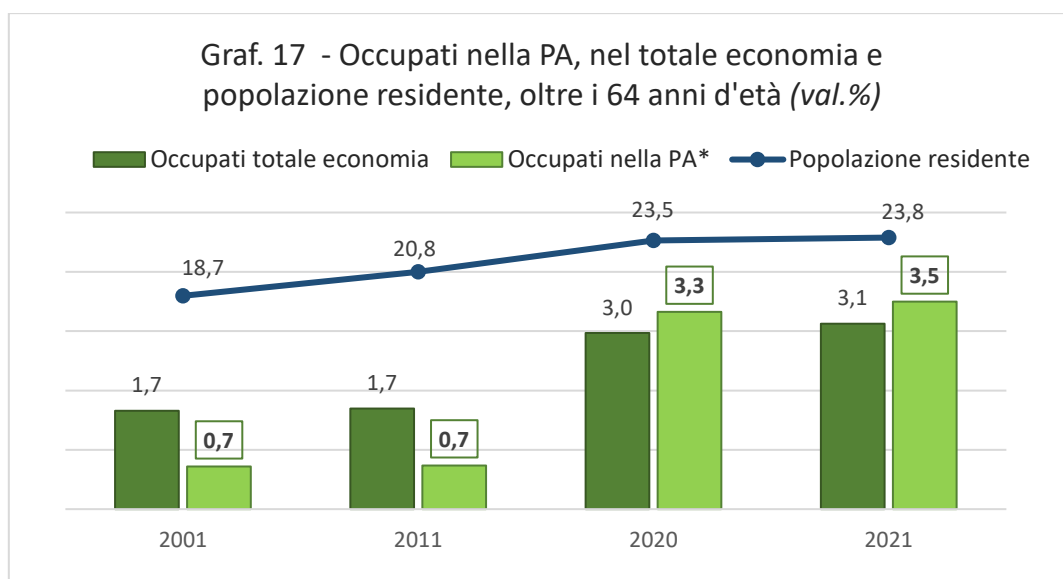
L'Italia è il paese più anziano d'Europa e, anche in ambito lavorativo, manifesta età medie elevate, con stime che la posizionano di circa due anni al di sopra della media europea. Abbiamo però potuto stimare che, date l'età media del personale stabilmente assunto nel settore pubblico, pari a 49,8 anni e riferita a 3,2 milioni di impiegati, e l'età media nel totale economia, pari a 45 anni e riferita a quasi 20 milioni di lavoratori (considerando tutti, sia i dipendenti che gli autonomi), si ha uno scarto di circa 6 anni di età tra occupati pubblici e privati: un divario molto ampio, certamente difficile da colmare.



(*) Esclusi Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del fuoco

(1) In relazione al totale economia, stime su dati Istat

Fonte: elaborazione FPA su dati Istat, Conto annuale RGS



(*) Esclusi Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del fuoco

Fonte: elaborazione FPA su dati Istat, Conto annuale RGS

Prepararsi al futuro prossimo della PA

PA 2033: è oltre un milione il numero dei dipendenti pubblici che dovranno andare in pensione. I dati del Conto annuale 2021 relativi alla distribuzione per classi di età non lasciano dubbi sulla necessità di programmare politiche di accesso e reclutamento efficaci e a un ritmo sostenuto. Da qui al 2033 saranno obbligatoriamente essere collocati in quiescenza, per il raggiungimento del limite massimo di età, oltre 1 milione di dipendenti pubblici: vale a dire circa 1 su 3.

Seppure la velocità con cui i numeri della tabella della Ragioneria dello Stato si tradurranno in effettive uscite dipende da un lato dalle possibili deroghe che permettono di trattenere in servizio anche oltre l'età (vedi sanità o raggiungimento minimo contributivo) e dall'altro dal maggiore o minore ricorso al pensionamento quello che è indiscutibile è che una tale concentrazione di cessazioni nell'arco dei prossimi anni rischia di compromettere l'operatività delle amministrazioni se non saremo – a livello paese - e saranno – a livello di singolo ente - capaci di assumere presto (e bene) e di trattenere il personale in servizio. Per alcuni enti il personale da sostituire è più della metà di quello attualmente in servizio: la Presidenza del Consiglio dovrà fare concorsi e assunzioni che gli permettano di sostituire il 62,5% del proprio personale, non va meglio all'Agenzia per l'Italia Digitale con un 60,5% di personale da rimpiazzare, ma se guardiamo ai valori assoluti le uscite più significative si verificheranno nella scuola (usciranno in 463.257), nel Servizio sanitario nazionale (243.130), gli enti locali che si troveranno a breve con cessazioni di oltre 200.000 persone ed in ultimi i Ministeri nei quali andranno in pensione in 72.397 (57,2% del totale degli attuali dipendenti), (tabella 12).

Tab. 12 – Distribuzione del personale con oltre 55 anni e incidenza sul numero dei dipendenti per comparto (v.a e val.%)

Comparto	Totale over 55	Totale dipendenti	Incidenza % sul comparto
ENTI ART.70 - C.N.E.L.	42	58	72,4%
CARRIERA PREFETTIZIA	612	967	63,3%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	1.262	2.018	62,5%
CARRIERA PENITENZIARIA	155	249	62,2%
AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE	49	81	60,5%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	5.193	8.982	57,8%

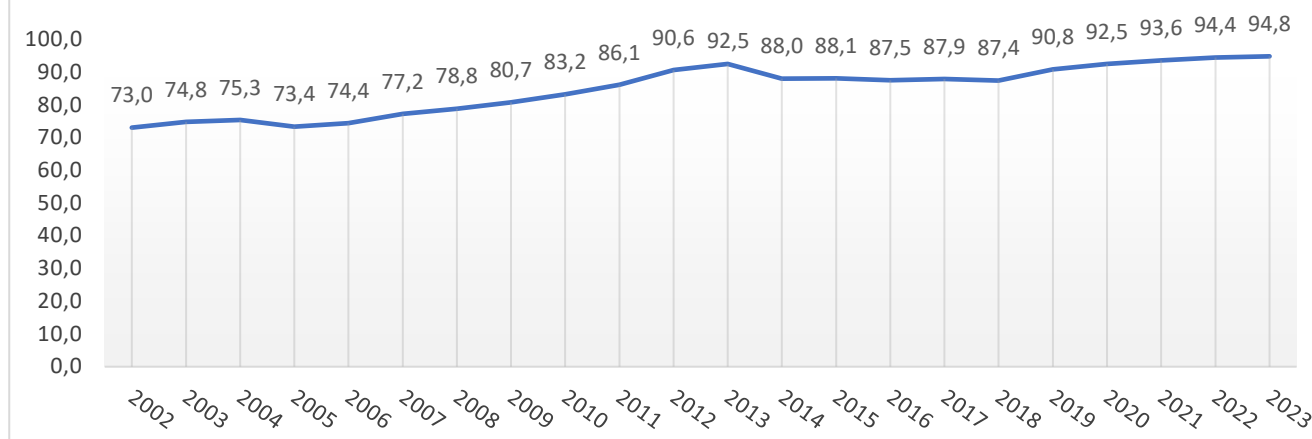
MINISTERI	72.397	126.523	57,2%
ENTI ART.70 - UNIONCAMERE	35	62	56,5%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	20.433	37.324	54,7%
PROFESSORI E RICERCATORI UNIVERSITARI	22.250	44.061	50,5%
ENTI ART.70 - E.N.A.C.	400	847	47,2%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	185.345	400.066	46,3%
AGENZIE FISCALI	17.952	38.886	46,2%
UNIVERSITA'	19.904	47.576	41,8%
REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	37.959	91.946	41,3%
MAGISTRATURA	4.551	11.022	41,3%
SCUOLA	463.257	1.183.442	39,1%
ENTI ART.70 - A.S.I.	111	285	38,9%
ENTI DI RICERCA	9.130	23.741	38,5%
ENTI LISTA S13 ISTAT	11.388	30.836	36,9%
SANITA'	243.130	670.568	36,3%
AUTORITA' INDIPENDENTI	876	2.449	35,8%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	1.390	4.950	28,1%
VIGILI DEL FUOCO	9.376	35.272	26,6%
CARRIERA DIPLOMATICA	255	1.016	25,1%
CORPI DI POLIZIA	57.343	303.134	18,9%
FORZE ARMATE	12.453	172.383	7,2%
Totale	1.197.248	3.238.744	37,0%

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2021

La tenuta del sistema pensionistico. La capacità di assunzione delle PPAA ha un impatto enorme anche sulla tenuta del sistema pensionistico dei dipendenti pubblici. Le pensioni vigenti al 31.12.2022, dal Bilancio previsionale 2023 dell'INPS, risultano essere 3.134.239 in aumento dello 0,9% rispetto all'anno precedente in cui erano pari a 3.105.179, una crescita contenuta che va considerata anche alla luce delle cancellazioni di numerose pensioni, proprio a causa della morte per Covid degli anziani nelle fasce d'età più avanzate. Alla crescita dei pensionati non ha tuttavia corrisposto un'egual crescita dei contribuenti attivi che, alla fine del 2022, sono 3.319.200 solo 1.200 in più rispetto al 2021 (+0,04%).

Il rapporto tra contribuenti attivi e pensionati è uno degli importanti indicatori di stabilità e sostenibilità del sistema pensionistico. È evidente che le mancate assunzioni, a fronte di un inarrestabile flusso di pensionamenti, hanno anche questa inevitabile conseguenza: rallentano le entrate contributive e ampliano il già significativo disavanzo dei fondi dei dipendenti pubblici. Quando il numero dei contribuenti non cresce proporzionalmente al numero dei pensionati il sistema presenta degli squilibri. Nel 2023, ci dice l'INPS, avremo circa 94,8 pensioni erogate ogni 100 contribuenti attivi. Erano 73 nel 2002 (grafico 18).

Graf. 18 - Rapporto numero pensioni/contribuenti attivi



Fonte: elaborazione FPA su dati Inps - Bilancio preventivo, 2023

Tab. 13 - Pensioni vigenti e importi al 31 dicembre (v.a., v.a. in milioni di euro)

Cassa	2022		2023	
	Numero pensioni	Importo complessivo annuo (mln euro)	Numero pensioni	Importo complessivo annuo (mln euro)
Dipendenti degli enti locali (C.P.D.E.L.)	1.195.902	24.423,5	1.206.102	28.135
Insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate (C.P.I.)	17.016	331,7	17.046	356,7
Sanitari (C.P.S.)	89.600	5.548,4	90.880	5.984,6
Ufficiali Giudiziari (C.P.U.G)	3.343	-	3.378	-
Dipendenti dello Stato (C.T.P.S.)	1.828.378	49.389,6	1.832.148	52.831,9
Totale	3.134.239	79.693,1	3.149.554	87.308,3

Fonte: elaborazione FPA su dati Inps - Bilancio preventivo, 2023

Guardando ai dati relativi ai flussi annuali di pensionamento nell'ultimo triennio appare evidente dai dati come la fine di vigenza di Quota 100 abbia determinato un rallentamento nel numero dei pensionati nel 2022. Nonostante il permanere di qualche forma di flessibilità tipo Quota 102, peraltro utilizzata meno del previsto, scende nel 2022 il numero dei pensionamenti che, nell'anno, risultano pari a 130.858, un quinto in meno rispetto al 2021, quando erano 167.382 (-36.524, corrispondente al -21,8%). L'età media di chi è andato in pensione è di 66,6 anni, circa un anno in più.

Nel 2021 le pensioni anticipate hanno rappresentato il 54,8% del totale pensioni entrate in vigore, nel 2022 queste rappresentano il 49,7%. I dati del primo trimestre 2023 confermano e rafforzano il trend in calo, contando un terzo dei pensionamenti rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (10.800 pensionamenti nel I trimestre 2023, 33.049 nel I trimestre 2022). Inoltre, l'età al pensionamento stimata in relazione ai primi tre mesi del 2023 risulta pari a 68,2 anni, più alta di un anno e mezzo rispetto a quella registrata nel 2022. Nel 2022 vi è poi un aumento legato anche alle nuove reversibilità, tristemente prodotte nel 2020 e nel 2021 dal Covid (tabella 14).

Tab. 14 - I flussi di pensionamento relativi alla gestione dipendenti pubblici, 2021,2022 2023 (I trim.) (v.a., diff. ass.)

Categoria	2021		2022		2023 (I trim.)		Diff. ass.	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	21-'22	I trim '22-'23
Pensioni								
Vecchiaia	28.008	16,7	23.730	18,1	998	9,2	-4.278	-2.962
Anticipata	91.752	54,8	65.022	49,7	4.796	44,4	-26.730	-11.971
Invalidità	5.246	3,1	3.055	2,3	152	1,4	-2.191	-846
Superstiti	42.376	25,3	39.051	29,8	4.854	44,9	-3.325	-6.470
Totale	167.382	100,0	130.858	100,0	10.800	100,0	-36.524	-22.249
Età media al pensionamento								
Vecchiaia	67,2		67,3		66,8		0,1	-0,3
Anticipata	62,7		62,3		60,8		-0,4	-1,2
Invalidità	58,4		57,8		55,7		-0,6	-2,5
Superstiti	72,1		74,1		76,1		2,0	3,0
Totale	65,7		66,6		68,2		0,9	1,9

Fonte: elaborazioni FPA su dati Inps, Flussi di pensionamento